

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 100



Edición  
en lengua española

### Comunicaciones e informaciones

52° año  
30 de abril de 2009

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>		
<b>448° Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008</b>		
2009/C 100/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME» COM(2007) 592 <i>final</i> .....	1
2009/C 100/02	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 Regiones — La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles» COM(2007) 799 <i>final</i> .....	6
2009/C 100/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Eliminación de obstáculos para las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo» COM(2007) 853 <i>final</i> .....	15
2009/C 100/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo» .....	22
2009/C 100/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Consulta relativa al proyecto de directrices de la Comisión sobre la evaluación del impacto» .....	28

# ES

Precio:  
26 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2009/C 100/06	Dictamen del comité económico y social europeo sobre el tema «Líneas de conducta para el servicio de interés general y la globalización» .....	33
2009/C 100/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo» .....	39
2009/C 100/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Unión Europea frente al desafío alimentario mundial» .....	44
2009/C 100/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Indicadores para un desarrollo sostenible» .....	53
2009/C 100/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La seguridad sanitaria de las importaciones agrícolas y alimentarias» .....	60
2009/C 100/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La transformación estructural y conceptual, premisa obligada para una estructura industrial europea competitiva a escala mundial y basada en el conocimiento y la investigación (Europa: ¿recuperar el retraso o tomar la delantera?)»	65
2009/C 100/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La reestructuración y evolución del sector de los electrodomésticos de gama blanca en Europa y su incidencia sobre el empleo, el cambio climático y los consumidores» .....	72
2009/C 100/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo puede servir la experimentación social en Europa para la elaboración de políticas públicas de inclusión activa» .....	77
2009/C 100/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión ética y social de las instituciones financieras europeas» .....	84
2009/C 100/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones Unión Europea-Brasil»	93
2009/C 100/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte» (Dictamen de iniciativa) .....	100

---

### III *Actos preparatorios*

#### **Comité Económico y Social Europeo**

#### **448° Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008**

2009/C 100/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad» COM(2007) 765 <i>final</i> — 2007/0279 (COD) .....	109
---------------	--	-----



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

448° PLENO DE LOS DÍAS 21, 22 Y 23 DE OCTUBRE DE 2008

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME»**

COM(2007) 592 final

(2009/C 100/01)

El 4 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME».*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. Burns).

En su 448° Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre.), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 85 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conviene fomentar desde una edad muy temprana en los estudiantes el desarrollo de capacidades empresariales. Hay que ayudar a los estudiantes a entender que montar una empresa es una opción de empleo normal y no algo reservado a personas con dinero o con un diploma universitario.

1.2 La Comisión debe alentar a los gobiernos nacionales a que cooperen con organizaciones como el Cedefop, las organizaciones empresariales de PYME y el CESE para desarrollar un sistema transeuropeo de cualificaciones profesionales orientado a la empresa, dirigido por los empresarios, creíble y que satisfaga las necesidades de las empresas, y en especial de las PYME.

1.3 La Comisión, juntamente con los gobiernos nacionales, debería cooperar para crear y aplicar un sistema sólido a escala europea que proteja la propiedad intelectual, los inventos y las innovaciones.

1.4 Antes de la aplicación de cualquier directiva, reglamentación o acto legislativo, las consultas de los gobiernos deberían especificar todos los cambios aceptados a raíz de un proceso de consulta.

1.5 La Comisión precisa revisar sus procedimientos de consulta con las asociaciones representativas de las PYME y las organizaciones profesionales sectoriales. Se deben reconocer los gastos que supone para las PYME la participación en las consultas gubernamentales y prestar atención a la posibilidad de abonar gastos a los empresarios de PYME a los que se invita a participar activamente en los procesos de consulta.

1.6 Los gobiernos nacionales y regionales deben participar en mayor medida en los procesos y procedimientos de las PYME especificados en la revisión intermedia. El trabajo eficaz fomentado por la Comisión Europea no consigue cumplir con las expectativas debido a la apatía u oposición a las propuestas favorables a las PYME de algunos gobiernos nacionales y regionales.

1.7 Las subvenciones y la competitividad desleal ocasionan distorsiones en el mercado. Cuando los subsidios falsean la libre competencia, la Comisión debe examinar el impacto para las PYME en todas las fases de la cadena de producción. En caso de concederse, los subsidios deberían obedecer a razones sociales, medioambientales u otras, y no a la subvención de la producción. El principio según el cual una subvención para uno es competencia desleal para otro debería convertirse en norma común para todas las ayudas o subvenciones futuras.

1.8 La legislación que afecte a las empresas debería estar redactada en una lengua clara y comprensible, y no incluir cláusulas vagas, confusas o susceptibles de interpretación por terceros.

1.9 Hay que revisar la definición de «PYME», y debería hacerse un análisis que muestre cuál sería el resultado si para la definición de microempresa y de PYME se modificaran las cifras del volumen de negocios y del balance anuales (véase el punto 4.5.2).

1.10 Deberían aplicarse procedimientos especiales a las microempresas y las PYME en relación con el acceso a las ayudas de la UE y la financiación de proyectos. Estos procedimientos deberían tener en cuenta las limitaciones de tiempo específicas de las empresas de menor tamaño.

1.11 Asimismo, la transmisión de empresas de una generación a otra es un problema que debe admitirse y al que debe ofrecerse respuesta.

## 2. Introducción (antecedentes)

2.1 La mayoría de los políticos y economistas estiman que el crecimiento de las PYME y las microempresas es esencial para desarrollar la política económica y social europea.

2.2 En 2005 la Comisión Europea aprobó su Comunicación «Una política moderna de la PYME para el crecimiento y el empleo», cuyo objetivo es asegurar que se coordinan todos los aspectos de la política de la UE para ayudar a las PYME y que las necesidades de las PYME se evalúan mejor a la hora de elaborar dichas políticas. Esta política supone intervenir en las cinco áreas siguientes:

1. La promoción del espíritu empresarial y las capacidades.
2. La mejora del acceso de las PYME a los mercados.
3. La reducción de los trámites burocráticos.

4. La intensificación del diálogo y las consultas con las partes interesadas de las PYME.

5. La mejora del potencial de crecimiento de las PYME.

2.3 El objetivo fundamental de esta política era hacer de Europa un entorno empresarial favorable a las PYME. Se reconoció que para lograr este objetivo todas las autoridades en la materia (regionales, nacionales y de la UE) tenían que aunar esfuerzos, a fin de garantizar que las diferentes políticas se desarrollaban, se completaban mutuamente y no obstaculizaban el crecimiento de las PYME.

2.4 El 4 de octubre de 2007, la Comisión elaboró el documento «Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME»<sup>(1)</sup>. Se trata del informe de la Comisión dirigido a los políticos y las distintas autoridades acerca del nivel de éxito de la Unión Europea en el logro (hasta la fecha) de los objetivos establecidos en la política original de 2005.

## 3. Observaciones sobre la revisión intermedia

3.1 El Comité Económico y Social Europeo reconoce que la Comisión Europea ha dado un gran impulso a la cuestión de las PYME en la agenda económica y social. Admite además que, a pesar de diversas restricciones de los gobiernos nacionales, la Comisión ha tratado de mejorar el entorno económico para las PYME en toda Europa. Asimismo, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que aún hay mucho que hacer antes de que podamos dar por hecho que Europa ofrece un entorno verdaderamente favorable para las PYME.

3.2 El CESE manifiesta su acuerdo con el principio de que los políticos y legisladores deberían «pensar primero a pequeña escala». No obstante, el CESE expresa su preocupación pues, aunque es posible que la Comisión apoye este principio, no está convencido de que todas las instancias de gobierno nacional y regional, con sus distintas agencias y organizaciones, compartan el mismo objetivo o prospectiva.

3.3 El CESE reconoce que actualmente en la mayoría de los documentos de la Comisión relativos a las empresas, las PYME aparecen como rúbrica o descripción de un sector de actividad, pero manifiesta su inquietud por el hecho de que la inclusión del término «PYME» en un documento no garantiza forzosamente que estas empresas se integren en las políticas o los procesos recomendados. Asimismo, muestra su preocupación por que no se tenga en cuenta la opinión de las profesiones liberales, los trabajadores por cuenta propia y las microempresas. Por consiguiente, no está de acuerdo con que «las PYME están ahora plenamente integradas en las políticas comunitarias».

<sup>(1)</sup> COM(2007) 592 final.

3.4 Toda normativa tiene repercusiones para las pequeñas empresas. El efecto acumulativo de numerosas normativas ocasiona un serio problema a las PYME, algo que los políticos y funcionarios raramente reconocen. Las pequeñas empresas necesitan el tiempo y los recursos limitados de que disponen para relacionarse con sus clientes. Cuanto más tiempo se dedique a rellenar formularios oficiales y a resolver asuntos burocráticos, de menos tiempo se dispone para crear riqueza y empleo suministrando mercancías y prestando servicios.

3.5 Numerosas PYME siguen considerando que los procedimientos administrativos, tanto a nivel nacional como europeo, son demasiado burocráticos, dependen en exceso de acreditaciones de terceros y son demasiado caros para llevarse a cabo. Además, las administraciones no son capaces de comprender la ecuación riesgo/tiempo/coste, que para la mayoría de las PYME constituye una prioridad a la hora de evaluar su participación en cualquier proyecto, acción o consulta, de cumplir criterios o presentar una solicitud para conseguir una «ayuda» a las empresas.

3.6 La única afirmación constante procedente de empresas pequeñas, medianas y microempresas es que desean gozar de igualdad de condiciones en toda Europa. El Comité estima que aún nos hallamos muy lejos de ese objetivo. Con demasiada frecuencia, una queja procedente de una PYME por competencia desleal se interpreta como una petición de subvenciones o tratamiento especial; ahora bien, lo que las PYME piden es únicamente el derecho a competir lealmente y en igualdad de condiciones.

3.7 Las PYME se quejan de la legislación porque no es clara ni comprensible. Las grandes empresas disponen de juristas que interpretan las normas. Muchas pequeñas empresas no pueden sufragar este tipo de gastos, por lo que es fundamental que la legislación esté redactada con claridad y no sea vaga, confusa o susceptible de interpretaciones diversas.

3.8 El CESE considera que la Comisión y los gobiernos europeos nacionales no han sido capaces de comprender este problema y que, a resultas de ello, en Europa tenemos demasiadas interpretaciones diferentes de una misma normativa. El Comité también estima que los gobiernos nacionales «sobrerregulan» en exceso la legislación comunitaria, lo que hace que la normativa nacional sea difícil de comprender y aplicar para las PYME. Además, esto frena el crecimiento de empresas transfronterizas.

#### 4. Asuntos específicos

##### 4.1 *La promoción del espíritu empresarial y las capacidades*

La promoción del espíritu empresarial y la educación

4.1.1 La necesidad de crear un marco social y económico más favorable al espíritu empresarial se basa en una política inte-

grada orientada no sólo a modificar las actitudes sino también a mejorar las capacidades de los ciudadanos. No obstante, los propios responsables de la política educativa no se han formado en un entorno educativo que fomente el espíritu empresarial, por lo que en la práctica saben poco sobre cómo se forja este espíritu o qué es lo que anima a una persona a ser autosuficiente y poner en marcha una pequeña empresa.

4.1.2 A pesar de que se han realizado inversiones considerables para fomentar, a través de la educación, una actitud más favorable a la actividad empresarial, las estructuras de apoyo han resultado en gran medida ineficaces y no han logrado abordar la formación empresarial ni crear una cultura que conduzca a la autosuficiencia. Debería darse a entender a los estudiantes que la creación de empresas es una vía tan interesante como la búsqueda de un puesto de trabajo por cuenta ajena o cursar estudios universitarios.

4.1.3 Una gran parte de la inversión se dirige a estudiantes de dieciséis años o más. El CESE opina que se trata de un momento demasiado tardío en el desarrollo de una persona, y que el estímulo debe producirse a una edad mucho más temprana.

4.1.4 Debería prestarse especial atención al espíritu empresarial y la educación por lo que respecta a aquellos estudiantes que han cursado una escolaridad a tiempo completo y pueden o se disponen a tomar el relevo en el negocio familiar (transmisión de empresas). En algunas partes de Europa, esto se ha convertido en un problema serio que debe afrontarse sin demora.

4.1.5 Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en el fomento del espíritu empresarial y la educación. Por este motivo, es esencial aumentar la cooperación entre las empresas y los interlocutores sociales, de modo que el espíritu empresarial y la educación se comprendan mejor y se fomenten de manera positiva.

4.1.6 Es preciso alentar a los estudiantes a ver en el trabajo una oportunidad de asumir el control de su propia vida, crear oportunidades, tener una actitud favorable a la actividad empresarial, asumir riesgos y, si procede, iniciar su propia empresa.

#### La formación y la acreditación de competencias

4.1.7 Todas las empresas pequeñas forman a su personal pero pocas veces se concede a los empleados algún tipo de diploma. Esto constituye un problema, en particular en ámbitos como la salud y la seguridad o el medio ambiente, así como en aquellos donde puede haber implicaciones jurídicas. La Comisión y los órganos de las administraciones nacionales responsables de la educación y la formación profesionales deberían esforzarse en mayor medida para garantizar que los diplomas reflejen las tareas que se llevan a cabo en las empresas. Para las profesiones liberales, esto ha sido fuente de problemas a la hora de saber si una formación responde a sus necesidades.

4.1.8 El CESE considera que el fracaso a la hora de crear un sistema de formación y cualificaciones profesionales orientado al empleo constituye un obstáculo importante para el desarrollo de empresarios y empresas europeas, sobre todo del personal empleado en PYME. El Comité considera que la incapacidad para reconocer este problema y darle respuesta pone en cuestión la suposición de la Comisión, esto es, que ha tenido éxito en su promoción del espíritu empresarial y las cualificaciones.

#### 4.2 *La mejora del acceso de las PYME a los mercados*

4.2.1 El Comité admite que la Comisión ha tratado de eliminar los obstáculos innecesarios que impiden el acceso a los mercados. Con todo, muestra su preocupación por el hecho de que los gobiernos europeos no hayan materializado las mejores intenciones de la Comisión. En particular, el fracaso a la hora de desarrollar y aplicar un sistema sólido a escala europea para proteger la propiedad intelectual, los inventos y las innovaciones constituye un obstáculo para mejorar el acceso de las PYME a nuevos mercados. Además, no hay que olvidar que los empresarios de la UE, mediante inversiones de capital o adjudicación de concesiones, pueden crear PYME en terceros países en los que trabajan ciudadanos de la UE. Esas PYME deberían disfrutar de ventajas similares y no debería obstaculizarse la comercialización de sus productos en el mercado de la UE, por lo menos en los comienzos de su actividad.

4.2.2 La contratación pública constituye otro mercado cuya apertura y transparencia, en opinión del Comité, hubieran podido reforzarse mucho más, facilitando en consecuencia el acceso de las PYME. Este sector representa el 16 % del PIB de la UE y, a pesar de que ha habido unas mejoras ligeras en la participación de las PYME, algunas cuestiones fundamentales que se recogen a continuación aún no han sido tratadas y deberían haberse definido en la revisión intermedia:

- ignorar el factor de las PYME en la contratación pública es una solución demasiado fácil;
- la falta de credibilidad de las PYME entre funcionarios de los gobiernos locales y nacionales se traduce a menudo en la imposición de barreras absurdas a las PYME. En particular, la necesidad de obtener una acreditación de terceros para poder optar a la presentación de ofertas es para la mayoría de las PYME un obstáculo muy costoso y frecuentemente innecesario en los concursos de licitación de obras públicas;
- las PYME que presentan sus ofertas de contratos públicos y consideran que han recibido un tratamiento injusto se quejan a menudo de que los procedimientos para investigar sus recursos no son transparentes.

#### 4.3 *La reducción de los trámites burocráticos*

4.3.1 Existe tanta burocracia y legislación innecesaria que se hace difícil evaluar qué se ha hecho para reducir esta carga. El

volumen de reglamentaciones, normas y políticas superfluas de los gobiernos (aplicadas a través de agencias, organismos públicos y autoridades responsables de la concesión de licencias) constituye un obstáculo importantísimo para las PYME y las pequeñas empresas. El CESE se muestra particularmente preocupado por que en la revisión intermedia no se hiciera hincapié en este problema, que se refiere en especial a la burocracia creada por las agencias gubernamentales, los organismos públicos y las autoridades responsables de concesión de licencias. Con frecuencia, estos órganos no disponen de un procedimiento reconocido para presentar un recurso, ya que en la mayoría de los casos están calificados como organismos independientes, no gubernamentales y no sujetos por tanto al control del gobierno.

#### 4.4 *La intensificación del diálogo y las consultas con las partes interesadas de las PYME*

4.4.1 Las consultas con las asociaciones de PYME constituyen un serio problema no reconocido en la revisión intermedia. Las consultas con una cantidad limitada de organizaciones profesionales y empresariales tienen lugar a escala europea <sup>(2)</sup>, pero el número de organizaciones empresariales consultadas es muy reducido y, al parecer, existe muy poca representación profesional específica de las empresas más pequeñas.

4.4.2 A nivel gubernamental las PYME tienen poca confianza en las consultas y consideran que los responsables políticos ignoran sus quejas. Para la mayoría de las pequeñas empresas, una «consulta» es un proceso que aquéllos ponen en marcha con escasa, o ninguna, intención de modificar sus recomendaciones iniciales.

4.4.3 A menudo, se tilda a las PYME de «demasiado dispares», «demasiado desorganizadas» y, en consecuencia, es muy difícil que sus opiniones se tengan en cuenta en las recomendaciones finales. Esto ocurre incluso cuando la consulta se refiere a la PYME y al desarrollo de las pequeñas empresas. En este tipo de situaciones, con demasiada frecuencia se da mayor crédito a las empresas de mayor tamaño que al punto de vista de las microempresas y las PYME.

#### 4.5 *La definición de las pequeñas empresas*

4.5.1 El CESE expresa su decepción por que en la revisión intermedia no se hayan identificado los problemas vinculados a la definición de las PYME, una definición que considera anticuada <sup>(3)</sup>. Las mejoras en la productividad gracias a la mecanización y los cambios en las prácticas laborales han modificado radicalmente el modo de funcionamiento de las empresas.

— Más del 98 % de todas las empresas europeas son PYME, de acuerdo con su definición actual.

— Lo que en el pasado requería el concurso de 50 empleados se puede hacer ahora con diez.

<sup>(2)</sup> Por ejemplo, con la UEAPME (Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa), que representa oficialmente a las PYME en el diálogo social europeo.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf)

— Si queremos ayudar a las empresas pequeñas y medianas y las microempresas precisamos una definición realista. Ésta es una de las principales razones por las que la legislación sobre las PYME no alcanza por lo general sus objetivos.

4.5.2 Las actuales definiciones se ajustan a los siguientes datos:

Tipo de empresa	Número de personas empleadas	Volumen de negocios anual		Balance general anual
De tamaño medio	< 250	50 millones de euros	o	43 millones de euros
Pequeñas	< 50	10 millones de euros	o	10 millones de euros
Micro	< 10	2 millones de euros	o	2 millones de euros

4.6 *Estatuto de las pequeñas empresas, los trabajadores por cuenta propia y las profesiones liberales*

4.6.1 El CESE expresa su decepción por el hecho de que en la revisión intermedia no se hayan definido los actuales problemas relacionados con el trabajo por cuenta propia. Demasiados países europeos han levantado obstáculos artificiales para los ciudadanos que desean desarrollar sus capacidades empresariales y crear una pequeña empresa. No existen definiciones jurídicas europeas para el trabajo por cuenta propia y, a resultas de ello, se producen abusos que crean confusión entre las empresas y los funcionarios.

4.6.2 Esta infracción administrativa obstaculiza el desarrollo de los verdaderos trabajadores por cuenta propia que gestionan pequeñas empresas, pagan sus impuestos y cumplen con la normativa pertinente.

4.6.3 Se debería haber determinado que esta cuestión constituye un problema. La Comisión debería haber dado prioridad a

la definición de trabajo por cuenta propia, pero hasta la fecha este problema o no se ha definido o se ha ignorado.

4.7 *La representación de pequeñas empresas*

4.7.1 En la revisión intermedia no se reconoce la importancia de cómo se consulta a las PYME y cómo se representan sus puntos de vista a nivel nacional y europeo. A menudo, los representantes de las asociaciones profesionales que participan en conferencias gubernamentales no son empresarios que comprendan las dificultades o tengan conocimiento práctico del tema.

4.7.2 Numerosos servicios de la Comisión admiten esto pero no parece haber indicios de que se haya hecho nada para solucionar el problema.

4.7.3 Las consultas deben ser tanto en línea como en papel, y en todas las lenguas oficiales de la UE, para garantizar que alcancen a un amplio abanico de empresas.

4.8 *El acceso a los fondos de la UE*

4.8.1 Los fondos destinados a proyectos y ayudas aumentan, pero las microempresas y las PYME tienen problemas para acceder a ellos:

- los procedimientos son demasiado burocráticos;
- los procesos se alargan demasiado;
- la asistencia para encontrar y solicitar ayudas no es fácil de utilizar;
- los procedimientos contables cambian constantemente y en muchas ocasiones requieren una auditoría externa y costosa, lo que incrementa las cargas y costes burocráticos.

4.8.2 Para que las microempresas y las PYME puedan acceder a los fondos comunitarios, deben establecerse procedimientos especiales que tomen en consideración las limitaciones que les impone su tiempo de trabajo.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

**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 Regiones — La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles»**

COM(2007) 799 final

(2009/C 100/02)

El 14 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al 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 Regiones — La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. VAN IERSEL).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda plenamente el objetivo de la Comisión de promover incentivos a la innovación en la contratación pública en toda Europa. Si Europa desea mantenerse a la cabeza en la prestación de servicios públicos rentables de calidad superior para sus ciudadanos, en beneficio de la economía y del entorno social y ecológico, debe intentar aprovechar al máximo las innovaciones y el progreso tecnológico en sus servicios públicos.

1.2 El CESE está de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión acerca del *cliente inteligente* como precursor esencial de una actitud más proactiva hacia la compra moderna por parte de los poderes públicos. En general, la calidad de los contratos con proveedores privados se beneficiará de un mayor grado de compromiso *inteligente* por parte del comprador público.

1.3 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que incentivar las oportunidades de innovación y de tecnología aplicada en la contratación pública resultará beneficioso en dos sentidos para Europa. En primer lugar, aumentará la calidad de los servicios públicos haciéndolos más rentables y beneficiando así a los contribuyentes; y, en segundo lugar, brindará nuevas oportunidades a la innovación para las empresas, contribuyendo así, en general, al rendimiento y a la competitividad de la innovación de Europa.

1.4 El CESE subraya que, cualesquiera que sean las posibles ventajas de unos planteamientos nuevos o diferentes en la contratación pública, la correcta transposición y aplicación de las

directivas de 2004 <sup>(1)</sup> (las «Directivas») sigue siendo prioritaria. Las actitudes tradicionales y culturales suelen hallarse profundamente arraigadas. La práctica demuestra que una aplicación correcta en los Estados miembros exige una constante supervisión directa, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas.

1.4.1 Hoy en día la contratación pública cubre ámbitos muy amplios y nuevos paradigmas. El CESE subraya que debe hacerse una distinción clara entre la adquisición por parte de las instancias públicas y por parte de las empresas de servicios públicos, especialmente en cuanto a promover la innovación. Las empresas de servicios públicos, la mayoría de las cuales han participado en proyectos innovadores desde hace más de cien años, poseen una mayor cualificación y experiencia profesional en proyectos de alta tecnología, lo que les permite gestionar las nuevas formas de innovación. Lo mismo puede decirse del sector de la defensa, si bien Europa, con respecto a los Estados Unidos, carece de los grandes presupuestos y la correspondiente base de dimensiones continentales en cuanto a suministros. Esta es la razón por la que el presente dictamen se centra en las autoridades públicas, pues las empresas de servicios públicos poseen ya la capacidad de gestionar la I+D.

1.5 Da la impresión de que la Comisión se siente muy confiada en cuanto a la transposición a Europa de experiencias útiles de los Estados Unidos en lo que respecta a vincular tecnología, innovación y contratación pública. El CESE teme que no será tan fácil crear oportunidades semejantes. En la actualidad, el mercado de los servicios públicos y de la defensa, la adquisición y la correspondiente innovación en Europa se han venido desarrollando principalmente sobre la base de experiencia técnica y condiciones nacionales.

<sup>(1)</sup> Las Directivas de 2004 son la Directiva de contratos públicos de servicios («Sectores especiales») 2004/17/CE y la Directiva de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios («Clásica») 2004/18/CE.



1.6 En general, lo que nos diferencia de los Estados Unidos en contratación pública es que Europa carece de:

- un gran mercado y unas condiciones similares para las PYME de alta tecnología en todo el continente;
- una lengua común;
- la relación especial existente entre el Pentágono y las empresas centradas en la tecnología; y
- las derivaciones de los productos y aplicaciones militares al ámbito civil.

1.7 El CESE desea dejar claro que comparte la opinión de la Comisión de que debemos aprovechar cualquier oportunidad de estimular la innovación a fin de desarrollar una mejor calidad y mejores servicios públicos de valor. A tal efecto, la Comisión debería también animar a las instancias públicas a que intenten beneficiarse de las buenas prácticas de los demás.

1.8 Se debe animar a los compradores públicos a que se abran a soluciones innovadoras y a alternativas («variantes») y a que no continúen necesariamente comprando lo mismo que antes. Deben aspirar a obtener valor a cambio del dinero invertido: no limitarse a buscar el precio más bajo. Los intercambios entre centros de conocimiento en este ámbito en algunos Estados miembros pueden ser útiles para establecer modelos en toda Europa. Así, se puede animar a los compradores a que desarrollen las capacidades necesarias para ser *clientes inteligentes* adquiriendo de ese modo progresivamente experiencia. Poseer esas capacidades y experiencia son condiciones *sine qua non*.

1.9 En cuanto a la innovación, los compradores públicos deben iniciar un diálogo técnico y transparente mucho antes de anunciar las licitaciones a fin de comprender las últimas innovaciones existentes en el mercado y dar al mercado la oportunidad de comprender mejor el problema planteado ofreciendo así soluciones óptimas.

1.10 El CESE recomienda cautela a la mayoría de las instancias públicas en lo que respecta a su implicación en procesos innovadores o como pioneros en su adopción. Con demasiada frecuencia los poderes públicos no han tenido ocasión de desarrollar las capacidades y la experiencia necesarias para participar

en un proyecto verdaderamente innovador; los riesgos son importantes y exigen una gestión de la máxima calidad, teniendo en cuenta que las posibilidades de fracaso son muy reales.

1.11 Debería establecerse una red de personas experimentadas y profesionales en los Estados miembros a la que se pueda recurrir para reforzar los recursos propios del comprador en proyectos innovadores más avanzados.

1.12 Aunque en el anexo se resumen procedimientos relativos a contratos precomerciales de compra que, aunque quedan fuera del ámbito de las Directivas —en virtud de la cláusula de exclusión<sup>(2)</sup>—, se ajustan al marco jurídico vigente, existe siempre la posibilidad de una infracción, incluso inadvertida. El CESE recomienda, pues, a los compradores que estudien el anexo y sigan escrupulosamente sus recomendaciones. En caso de que la autoridad compradora o cualquier posible proveedor albergue la más mínima duda, el CESE recomienda vivamente a la primera que solicite el visto bueno de la Comisión en cuanto a posibles infracciones de las normas sobre ayudas estatales o de las cláusulas de exclusión de las Directivas y que facilite pruebas de ello a todos los posibles proveedores.

1.13 La Comisión destaca acertadamente la importancia de los derechos de propiedad intelectual. El CESE añade que es preciso actuar con gran cuidado en su establecimiento, asignación y gestión, ya que no se trata de un ámbito de actividad sencillo.

## 2. Antecedentes y contexto

2.1 En 2004 el Consejo aprobó las actuales Directivas sobre Contratos públicos de servicios<sup>(3)</sup> y sobre Contratos públicos de obras, de suministro y de servicios<sup>(4)</sup>, que representan conjuntamente alrededor del 16 % del PIB europeo.

<sup>(2)</sup> Cláusulas de exclusión:

- Directiva «Sectores especiales», artículo 24 (e): [...] Contratos relativos a determinados servicios excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva. La presente Directiva no se aplicará a los contratos de servicios: [...] e) referentes a los servicios de investigación y de desarrollo distintos de aquellos cuyos beneficios pertenezcan exclusivamente a la entidad adjudicadora para su utilización en el ejercicio de su propia actividad, siempre que la entidad adjudicadora remunere totalmente la prestación del servicio.
- Directiva «Clásica», artículo 16 (f) —Artículo 16: Exclusiones específicas [...] La presente Directiva no se aplicará a aquellos contratos públicos de servicios: [...] f) relativos a servicios de investigación y de desarrollo distintos de aquellos cuyos beneficios pertenezcan exclusivamente al poder adjudicador para su utilización en el ejercicio de su propia actividad, siempre que el poder adjudicador remunere totalmente la prestación del servicio.

<sup>(3)</sup> 2004/17/CE.

<sup>(4)</sup> 2004/18/CE.

2.2 El objetivo de las Directivas era definir un conjunto de normas coherente, no discriminatorio y transparente que garantizara la apertura de unos mercados hasta entonces total o parcialmente cerrados, fomentando la competencia entre los proveedores y una relación coste-beneficio más rentable para el Estado y los ciudadanos.

2.3 Con el fin de garantizar que las Directivas fueran prácticas y se adaptaran a la consecución del objetivo se entablaron prolongados debates a lo largo de la elaboración de las propuestas finales.

2.4 Las Directivas se han ido transponiendo a la legislación nacional. Sin embargo, en la práctica su aplicación a nivel nacional y regional dista de ser fácil. Los procedimientos requieren unas capacidades, una profesionalidad y una experiencia que, hasta la fecha, los compradores públicos en general no han desarrollado. En muchos casos la curva de aprendizaje es larga.

2.5 Dado que la innovación es un tema central de la Estrategia de Lisboa, los Estados miembros y la Comisión han lanzado diversas iniciativas a fin de examinar y determinar cómo fomentar, sobre la base de las Directivas, la innovación en la práctica de la contratación pública.

2.6 Entre otras, se pueden citar las siguientes iniciativas adoptadas por la Comisión:

— diez recomendaciones de buenas prácticas, necesarias para abordar con éxito la contratación pública<sup>(5)</sup> (guía en diez puntos);

— una serie de debates entre funcionarios de la Comisión y directores nacionales de la investigación de los Estados miembros en el sector de las TIC<sup>(6)</sup>, que ha dado lugar a propuestas concretas sobre contratación precomercial<sup>(7)</sup> que se comentan con más detalle en el apartado 4 del presente dictamen;

<sup>(5)</sup> Guía en diez puntos. Guía sobre el tratamiento de soluciones innovadoras en la contratación pública, diez buenas prácticas, SEC(2007) 280 [en la actualidad no existe versión española].

<sup>(6)</sup> TIC: tecnologías de la información y de la comunicación.

<sup>(7)</sup> «Contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles», COM(2007) 799 final; anexo SEC(2007) 1668.

— la iniciativa de la DG Medio Ambiente, en el marco del Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales (PATA)<sup>(8)</sup>, sobre verificación tecnológica y certificación correspondiente;

— en la DG Investigación acaba de empezar a operar un grupo de expertos en gestión de riesgos en la contratación pública.

2.7 Las iniciativas de la Comisión se basan e inspiran en informes pioneros tales como el informe Aho «Crear una Europa innovadora»<sup>(9)</sup> y la Comunicación «Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa»<sup>(10)</sup>. Ambos documentos indican explícitamente que la contratación pública puede -y deber ser una fuente valiosa de innovación en obras, bienes y servicios<sup>(11)</sup>. En cinco de los seis<sup>(12)</sup> sectores considerados especialmente apropiados para proyectos innovadores por la Iniciativa en favor de los mercados líderes, hay amplio margen para la innovación en la esfera pública.

2.8 En las consultas con las partes interesadas se definió una serie de criterios para los mercados líderes, como un enfoque «basado en la demanda y no presionado por la tecnología» y el «interés estratégico y económico», ambos de especial interés para los compradores públicos. En todas las consultas se resaltaba la necesidad, percibida por muchos, de que la contratación pública apoye, en mayor medida que en el pasado, obras, productos y servicios innovadores en Europa.

2.9 La guía de diez puntos publicada en marzo de 2007 se deriva del informe Aho y establece lo que deben ser nuestras buenas prácticas a la hora de abordar soluciones innovadoras en la contratación pública, fijando diez puntos importantes para tener éxito como *cliente inteligente*<sup>(13)</sup>. (Para un comentario más detallado del *cliente inteligente* véase el punto 3.14).

<sup>(8)</sup> Las acciones prioritarias del PATA son: promover la investigación y el desarrollo; allegar fondos; ayudar a estimular la demanda y mejorar las condiciones del mercado.

<sup>(9)</sup> *Crear una Europa innovadora — Informe del Grupo de Expertos Independientes sobre I+D e Innovación creado a raíz de la Cumbre de Hampton Court*, enero de 2006. [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/2006\\_aho\\_group\\_report\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/2006_aho_group_report_es.pdf).

<sup>(10)</sup> «Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa»: COM(2007) 860 final.

<sup>(11)</sup> Hay otros documentos de la Comisión dignos de mención; por ejemplo, *More Research and Innovation — A Common Approach* Comunicación de la Comisión. ISBN 92-894-9417-4 publicado en 2005.

<sup>(12)</sup> Sanidad electrónica, textiles protectores, construcción sostenible, reciclado, bioproductos y energías renovables.

<sup>(13)</sup> Guía en diez puntos. Guía sobre el tratamiento de soluciones innovadoras en la contratación pública, diez buenas prácticas, SEC(2007) 280 [en la actualidad no existe versión española].

2.10 En la Comunicación sobre contratación precomercial<sup>(14)</sup> la Comisión introduce un nuevo instrumento para activar la innovación en la contratación pública. Si bien respeta las normas de las Directivas de 2004, la Comisión quiere promover contratos de servicios de I+D entre compradores públicos y los posibles proveedores que cubran las fases de I+D que preceden a la fase de comercialización; es decir, las fases de diseño, creación de prototipo, productos de prueba y preproducción, deteniéndose antes de la producción comercial y venta.

2.11 El CESE acoge con suma satisfacción cualquier esfuerzo por promover la innovación en la contratación pública. En ese sentido, el CESE acoge favorablemente todos los documentos, y las consultas y debates subsiguientes entre responsables políticos y compradores que contribuyen a preparar el terreno para incrementar el potencial innovador de la industria en la UE en beneficio de la sociedad.

2.12 El tema del presente dictamen, sin embargo, debe:

- examinar el concepto de contratación precomercial tal como se define en la Comunicación y en su anexo;
- estudiar de qué modo la contratación precomercial puede contribuir, entre otras iniciativas, a crear un clima más favorable para unas obras, productos y servicios innovadores que sean deseables;
- examinar hasta qué punto y de qué modo la contratación pública dispone de las herramientas adecuadas para fomentar la innovación en los servicios públicos; y
- evaluar cuidadosamente dónde se producen las limitaciones y los riesgos.

### 3. Comentarios

3.1 La guía de diez puntos<sup>(15)</sup> establece en términos claros diez buenas prácticas que pueden ayudar a los poderes públicos a abordar eficazmente soluciones innovadoras en la contratación pública; representa unos cimientos firmes en los que basarse. Sin embargo, aplicar la guía exige mucho más. En determinados ámbitos se hace necesaria una acción más positiva; en otros, hay que actuar con precaución.

<sup>(14)</sup> «Contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles», COM(2007) 799 final y su anexo [SEC(2007) 1668].

<sup>(15)</sup> Guía en diez puntos. Guía sobre el tratamiento de soluciones innovadoras en la contratación pública, diez buenas prácticas, SEC(2007) 280 [en la actualidad no existe versión española].

3.2 El éxito de la contratación pública depende de unas buenas prácticas en consonancia con las Directivas. Las Directivas promueven el mercado único, lo que contribuye a que Europa pueda competir con otras zonas comerciales que poseen amplios mercados interiores. Las buenas prácticas y las Directivas son inseparables.

3.3 En algunos Estados miembros las Directivas de 2004 (véase punto 2.4) se hallan aún en la fase de transposición y en otros se producen discrepancias con el Derecho nacional. Estas deficiencias hacen más difícil beneficiarse plenamente de las Directivas.

3.4 A nivel práctico, dada la creciente complejidad de los contratos de adquisición pública en general, existe la necesidad evidente de mejorar las capacidades y la experiencia de todos los que participan en ellos. En especial, es preciso promover en la organización del comprador una cultura que se adapte a la aplicación fructífera de proyectos complejos.

3.5 Para que prospere la innovación, es esencial poder acceder a un amplio mercado. Sólo entonces podrán recuperarse los costes —dinero, tiempo, esfuerzo— de la innovación. La innovación es esencial si deseamos que la economía crezca y se refuerce.

3.6 En virtud de la Agenda de Lisboa de 2000, se adoptó la decisión de que la contratación pública desempeñara un papel a la hora de fomentar y apoyar la innovación.

3.7 Mientras que los documentos principales de la Comisión sobre innovación mencionados en el apartado 2 se refieren genéricamente y sin distinción a dos sectores públicos (por un lado, obras, suministro y servicios y, por otro, servicios públicos), el CESE quiere subrayar la extrema importancia de las diferencias existentes entre las organizaciones que constituyen los dos sectores.

3.8 Desde hace tiempo los servicios públicos han patrocinado, utilizado, adquirido y desarrollado proyectos innovadores, como el sector militar y, en parte, los servicios sanitarios, brindándoles las cualificaciones y experiencia necesarias. Poseen, pues, una experiencia nada desdeñable a la hora de gestionar riesgos y afrontar la complejidad de la innovación.

3.9 Los poderes públicos pueden tomar ejemplo de las empresas de servicios públicos, del sector militar y de otros sectores con experiencia acerca de cómo gestionar con éxito un proyecto innovador. Especialmente, ello les permitirá comprender mejor qué recursos conviene movilizar en el conjunto de la organización para dedicarlos al proyecto en cuestión. A corto plazo puede suceder que contratar a personas que pertenecieron a los departamentos pertinentes de dichas organizaciones y se han retirado recientemente pero aún desean continuar algunos años de empleo activo proporcione una fuente valiosa de experiencia.

3.10 La innovación consiste en aplicar nuevos métodos para hacer las cosas. Puede aplicarse a obras, suministros o servicios. La investigación y el desarrollo son precursores esenciales de un proyecto innovador. Es preciso tener clara la distinción entre investigación pura y aplicada: la investigación pura se lleva a cabo, sobre todo, en universidades y centros de investigación; proporciona un apoyo teórico y práctico sobre el que puede basarse la investigación y el desarrollo. La investigación aplicada consiste en el trabajo teórico y práctico dirigido a establecer una base para el desarrollo de uno o más proyectos. El presente dictamen no se refiere a la investigación pura, salvo en la medida en que pueda definirse así la contratación precomercial en los términos mencionados en el apartado 4.

3.11 En principio no existe ninguna diferencia importante entre el sector público y el sector comercial en cuanto a la manera en que debe gestionarse un proyecto innovador. Existen, claro está, diferencias menores: el sector público está sujeto a un grado de escrutinio del que el sector comercial está en gran parte exento. En todo avance innovador hay fracasos; ese es el precio del progreso. Aunque una adecuada disciplina debe tratar de minimizar los fracasos y aprender de ellos, un excesivo miedo al fracaso impide futuros avances.

3.12 La versión de 2004 de las Directivas prevé ya contratos que implican la innovación. No es necesaria ninguna otra legislación: basta con comprender cómo gestionar un proyecto innovador en ese marco.

3.13 En todos los proyectos que implican innovación —y también en muchos otros, desde luego— el comprador necesita poseer las cualidades de cliente inteligente. Dichas cualidades se han comentado ampliamente en la guía de diez puntos, y el presente dictamen insiste en su importancia esencial.

3.14 Para resumir, el cliente inteligente necesita poseer una mentalidad abierta a las nuevas ideas, pero, a la vez, tener disciplina para gestionarlas. Necesita gente con experiencia y destreza adquiridas en la gestión de proyectos innovadores. Pero, sobre todo, la organización debe estar en consonancia, de la base hasta la cúpula, con las necesidades de los proyectos innovadores. Sin una cultura de este tipo, quienes trabajan sobre el terreno no pueden lograr el éxito.

3.15 Resulta útil dividir los proyectos innovadores en tres categorías, cada una de las cuales posee características propias, si bien hay aspectos comunes a todas. En el presente dictamen, salvo indicación contraria, se entiende por «producto» obras, suministros y servicios.

3.16 Las tres categorías de proyectos son:

- a) Aceptación de un producto innovador para responder a una necesidad reconocida, pero con escaso o ningún efecto sobre los sistemas de operar del comprador. Este producto ofrece ventajas con escasos riesgos o perturbaciones.
- b) Adopción de un producto innovador que exige al comprador adaptar su método operativo. El producto puede ofrecer ventajas considerables pero existen riesgos e impone la necesidad de desarrollar nuevos procedimientos y de formar al personal.
- c) Implicación en un proyecto innovador. La implicación del comprador puede ser mayor o menor: varía desde lo que es un verdadero proyecto conjunto, que comienza con la definición del proyecto, hasta ser un pionero (*early adopter*) que participa en los ensayos de la etapa beta<sup>(16)</sup>, y adquiere las primeras unidades de preproducción.

3.17 La categoría más importante de manera inmediata —y la más eficaz en la promoción de la innovación— para implicar a los compradores públicos en la innovación, es la a), que, además, es la más fácil de ejecutar. Exige que el comprador esté abierto a variantes<sup>(17)</sup> —o soluciones alternativas— y tenga personas capaces de evaluar diversas ofertas sobre una base «lo más ventajosa posible desde el punto de vista económico».

<sup>(16)</sup> Las pruebas alfa y beta tienen su origen en el sector de la programación informática.

- Las *pruebas alfa* son pruebas operativas simuladas o reales realizadas por un usuario potencial o por un equipo de pruebas independiente, generalmente en las instalaciones del fabricante.
- Las *pruebas beta* se realizan tras las pruebas alfa. Versiones de los programas informáticos, conocidas como *versiones beta*, se ofrecen a una audiencia limitada de usuarios fuera del equipo de programadores de modo que una nueva ronda de pruebas independientes garantice que el producto tenga pocas faltas residuales.

<sup>(17)</sup> Directiva «Clásica» 2004/18/CE, artículo 24, «Variantes»:

- 1) Cuando el criterio de adjudicación del contrato sea el de la oferta económicamente más ventajosa, los poderes adjudicadores podrán autorizar a los licitadores a presentar variantes.
- 2) Los poderes adjudicadores indicarán en el anuncio de licitación si autorizan o no autorizan las variantes; en caso de que falte dicha mención, las variantes no estarán autorizadas.
- 3) Los poderes adjudicadores que autoricen las variantes mencionarán en el pliego de condiciones los requisitos mínimos que deberán cumplir las variantes, así como las modalidades de su presentación.
- 4) Sólo se tomarán en consideración las variantes que cumplan los requisitos mínimos exigidos. En los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro o de servicios, los poderes adjudicadores que hayan autorizado variantes no podrán rechazar una de ellas por el único motivo de que, de ser elegida, daría lugar a un contrato de servicios en vez de a un contrato público de suministro o a un contrato de suministro en vez de a un contrato público de servicios.

3.18 La categoría b) resulta valiosa para un comprador que desea mejoras en sus operaciones mediante el uso de un producto nuevo; integrar el nuevo producto en sus operaciones suele exigir una cierta labor de desarrollo. Exige capacidad para exponer lo que se necesita en términos claros que no sean demasiado restrictivos, e implica la participación de personal de los departamentos de usuarios y técnicos del comprador. Los recursos que el comprador tiene que utilizar no son desdeñables, pero si se gestiona bien el proyecto, los riesgos de integración se pueden resolver y los beneficios serán mayores que el esfuerzo implicado.

3.19 La categoría c) es la más difícil. Definir y desarrollar soluciones completamente nuevas desde cero presenta intrínsecamente un mayor riesgo tecnológico que los cambios necesarios para adaptar o para integrar en los procesos existentes b) productos nuevos en el mercado. Son pocas las organizaciones —aparte de las mencionados en el punto 3.8 (sector militar, etc.)— que poseen la capacidad y la experiencia necesarias para participar plenamente en un proyecto verdaderamente innovador de la categoría c). Los riesgos son importantes y exigen una gestión de la máxima calidad. Aunque los beneficios pueden ser también importantes —sería absurdo lanzar el proyecto si no lo fueran— las posibilidades de fracaso son muchas. El tipo de proyecto contemplado en la Comunicación pertenece a la categoría c).

3.20 La Comunicación da a entender que un comprador podría llevar a cabo un proyecto innovador contratando I+D hasta la fase de desarrollo original de los primeros productos. Para cualquier contratación subsiguiente de volúmenes comerciales de productos finales, el requisito de competir en la presentación de ofertas deberá evaluarse caso por caso de conformidad con las Directivas de contratos públicos. Normalmente las empresas fabrican aquello que diseñan, al menos hasta el momento en que la fabricación bajo licencia se convierte en una posibilidad práctica. El CESE considera que la atribución de cualquier tipo de derecho de propiedad intelectual (DPI) resultante del proyecto, y los correspondientes acuerdos de gestión, deben estudiarse cuidadosamente sobre una base práctica y comercial antes de iniciar el proyecto.

3.21 Se sabe que el procedimiento contemplado en la Comunicación se utiliza en los Estados Unidos. Aunque hay ejemplos en el sector militar en general (el contrato del avión cisterna que posiblemente se reparta entre Boeing y Airbus), el principal ámbito donde pueden encontrarse ejemplos de este tipo es el sector de la electrónica. En este sector, con excepciones tales como el endurecimiento de circuitos integrados contra el pulso electromagnético, el ámbito comercial y militar se hallan más próximos que en la mayoría de los demás.

3.22 Cuando se establecen comparaciones con los Estados Unidos deben tenerse en cuenta las diferencias estructurales existentes entre ese país y Europa. Los Estados Unidos son desde

hace tiempo un país homogéneo que ha crecido sobre la base de unos recursos físicos casi ilimitados —agricultura, oro, petróleo, población— y, salvo en la época posterior a 1929, de capitales. Eso ha conducido al desarrollo —excepto recientemente en la banca— de un mercado único que existe desde hace tiempo y de la infraestructura necesaria para hacerlo funcionar. Falta todavía mucho camino por recorrer para que Europa disfrute de las mismas ventajas. Dicho esto, y pese a las ventajas evidentes con que cuentan los Estados Unidos, hay algunos ámbitos en los que no están a la altura del nivel actual de Europa, especialmente en la disponibilidad casi universal de la atención sanitaria.

3.23 Aparte de los riesgos de fracaso técnico —inherentes a cualquier proyecto verdaderamente innovador—, no deben olvidarse los riesgos financieros que pueden derivarse del incumplimiento de las normas relativas a las ayudas estatales, a la transparencia, a la no discriminación y la aplicación de las Directivas, todo lo cual se discute con más detalle en el punto 4.3 (Ayudas estatales).

#### 4. Anexo — SEC (2007) 1668 — Comunicación «La contratación precomercial» — Documento de trabajo

##### 4.1 Sistema propuesto (el Sistema)

4.1.1 Principio básico: cuando el comprador aplique el reparto de riesgos y beneficios a precios de mercado, los servicios de I+D pueden obtenerse en virtud de una exclusión<sup>(18)</sup> en las Directivas<sup>(19)</sup> y utilizarse para explorar soluciones innovadoras en cuanto a requisitos (previas a una licitación para volúmenes comerciales de productos finales), fomentando así de manera general la aparición de ideas innovadoras.

4.1.2 Condición esencial: el comprador debe familiarizarse con las actividades y capacidades de los posibles proveedores, y definir claramente sus necesidades en cuanto a los resultados, pero sin ser innecesariamente restrictivo.

4.1.3 Procedimiento: una vez establecido el requisito y determinados los posibles proveedores, se recomienda al comprador que, en los proyectos de I+D, proceda en tres etapas empezando por un número razonable (se sugieren cinco) y reduciendo progresivamente el número de proyectos a dos, que acaban en la fase de preproducción y de pruebas beta. A continuación, conviene sacar a concurso los requisitos de producción, de acuerdo con las disposiciones de las Directivas.

<sup>(18)</sup> Guía en diez puntos. Guía sobre el tratamiento de soluciones innovadoras en la contratación pública, diez buenas prácticas, SEC(2007) 280 [en la actualidad no existe versión española].

<sup>(19)</sup> Véase nota 2.

## 4.2 Comentarios

4.2.1 El Sistema se basa, en términos generales, en las prácticas seguidas en los contratos de defensa de diversos países; son bastante similares en todo el mundo y no plantean problemas de comprensión.

4.2.2 El sector de la defensa tiene la peculiaridad de que debe mirar a muy largo plazo en el futuro basándose en suposiciones políticas y tácticas que, por su propia naturaleza, no pueden enunciarse con exactitud. Se realiza gran cantidad de investigación y de desarrollo limitado —según se prevé en el Sistema— a partir de la cual sólo surgen unos pocos programas de producción. Con demasiada frecuencia, los proyectos de I+D, y también los contratos de producción, se ven sometidos a una avalancha constante de modificaciones a medida que se obtiene nueva información táctica o política a lo largo de calendarios muy prolongados; por esta razón, los sobrecostes son algo endémico. Si se gestionan adecuadamente los proyectos emprendidos por los poderes públicos civiles no deberían verse sometidos a un flujo constante de modificaciones.

4.2.3 Queda en el aire la cuestión de si el Sistema resulta apropiado para partes del sector público que poseen menos experiencia en proyectos altamente técnicos de I+D.

4.2.4 El hecho de que la exención prevista en las Directivas para contratos de servicios de I+D no destinados al uso exclusivo del comprador pueda utilizarse en un sentido anticompetitivo para hacer surgir «campeones» nacionales suscita, evidentemente, preocupación, ya que contravendría el objetivo de las Directivas, que es el de facilitar el desarrollo de un mercado único paneuropeo.

4.2.5 Partiendo del principio de que se lleven a cabo proyectos de acuerdo con el Sistema, merecen examinarse más profundamente algunos detalles.

## 4.3 Ayudas estatales

4.3.1 Al iniciarse toda contratación realizada de acuerdo con el Sistema se planteará, como se señala en el anexo, la cuestión de las ayudas estatales. La cuestión de determinar si existe o no un elemento de ayuda estatal en un proyecto dado y si, en caso de haberlo, está justificado excede los límites del presente dictamen. Sin embargo, las consecuencias de toda incertidumbre en un proyecto llevado a cabo en el marco del Sistema no lo exceden en absoluto.

4.3.2 La contratación precomercial se define en la Comunicación como un planteamiento de la contratación de servicios de I+D en el que compradores y proveedores comparten riesgos y beneficios, y no constituye ayuda estatal. El CESE recomienda que los compradores analicen detenidamente el anexo, en el cual se recoge un ejemplo de aplicación de contratación precomercial conforme al marco jurídico vigente. En caso de duda, al emprender los primeros proyectos piloto de contratación precomercial sería aconsejable solicitar de antemano el visto bueno de la Comisión sobre posibles ayudas estatales u otra infracción y facilitar pruebas de ello a los posibles proveedores. En cualquier caso, determinar si ha habido ayudas estatales resulta una cuestión compleja.

4.3.3 Si se han recibido ayudas estatales de forma ilegal, se puede exigir al proveedor que las devuelva, pero éste no podrá exigir compensación por parte del comprador con el que firmó el contrato de I+D. El proveedor se halla así en situación de riesgo material que, probablemente, no puede asegurarse. El hecho de que el beneficiario de una ayuda estatal cualquiera (un proveedor) tenga que devolver el dinero recibido, sin posibilidad de recurrir contra el comprador, no es, por supuesto, algo exclusivo de los contratos de I+D; cualquier contrato de compra se rige por las mismas normas. El hecho de utilizar un procedimiento de contratación validado (por ejemplo, un procedimiento derivado de las Directivas) no garantiza en absoluto que no existan ayudas estatales, dado que se puede favorecer a los proveedores de muchas maneras, directas e indirectas. El uso de la exclusión no aumenta ni disminuye necesariamente el riesgo de no conseguir comprar de una manera transparente y no discriminatoria al precio del mercado.

4.3.4 Sería sumamente deseable aumentar el nivel de experiencia de todos los departamentos de contratación pública a fin de que puedan aplicar correctamente los criterios para verificar la ausencia de ayudas estatales. Estos criterios implican comprar de una manera transparente y no discriminatoria al precio del mercado. Esta experiencia es importante en todos los países, dado que dichos criterios no son privativos de los contratos de I+D, pues son los mismos criterios que se aplican a cualquier tipo de contrato de compra, si bien los riesgos en un contrato precomercial pueden ser mayores.

4.3.5 En el anexo se resumen criterios para disipar las dudas de quienes puedan ver en los proyectos de contratación precomercial una forma de ayuda estatal. Por tanto, el CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que consideren la posibilidad de promover el intercambio de formación y de conocimiento en cuanto a la creación de proyectos de contratación precomercial de conformidad con el marco jurídico, a fin de evitar el riesgo de que los poderes públicos —y sus proveedores— puedan encontrarse más tarde con problemas en materia de ayudas estatales.

4.3.6 Aunque no se trata de una cuestión de ayudas estatales, si el recurso a la cláusula de exclusión prevista en las Directivas para determinados tipos de servicios de I+D resulta injustificado, el contrato recaerá en el ámbito de aplicación de las Directivas. En virtud de la directiva sobre procedimientos de recurso, dicho contrato, que probablemente no se habría anunciado adecuadamente o estaría sujeto a un «plazo suspensivo», se consideraría «ineficaz»<sup>(20)</sup>. En esas circunstancias el proveedor correría el riesgo de no obtener remuneración por el trabajo efectuado. Este riesgo, que probablemente tampoco es asegurable, no es privativo de los contratos de I+D pero se ve incrementado por el recurso a la cláusula de exclusión prevista en las Directivas para los servicios de I+D. Es preciso, pues, actuar con cautela y buscar asesoramiento.

#### 4.4 Riesgo

4.4.1 En todo programa de I+D existen riesgos, ya que no todos los proyectos innovadores lograrán los resultados esperados. El Sistema prevé acertadamente que comprador y proveedor compartan riesgos y beneficios. Sin embargo, se añade toda una serie de consideraciones sobre ayudas estatales y principios del Tratado que, aunque tal vez sean inevitables, introducen otro nivel de complejidad en una cuestión ya de por sí compleja.

4.4.2 Como sucede en cualquier gestión del riesgo, las partes deben aceptar asumir la responsabilidad de los riesgos que estén en mejores condiciones de gestionar, y deben mantener un contacto continuo para asegurarse de que no surgen o se incrementan riesgos sin detectarlos y atenuarlos.

4.4.3 En el anexo se debaten los contratos de precio fijo en virtud de los cuales, el poder público establece un máximo e invita a los licitadores a que presenten ofertas a ese precio o por debajo de ese máximo con la intención de que el proveedor o proveedores subvencionen en mayor o menor medida el proyecto a cambio de los derechos de explotación. Este acuerdo puede resultar atractivo para aquellos proveedores que tienen ya acceso a un mercado más amplio para los frutos del desarrollo, pero introduce un elemento de complejidad en los casos en que no sean evidentes las oportunidades de explotación más amplias, pero en los que los beneficios para el comprador son sustanciales. En estos casos el comprador probablemente debería considerar una línea de conducta diferente.

#### 4.5 Propiedad intelectual

4.5.1 El surgimiento de derechos de propiedad intelectual constituye una parte importante del Sistema. ¿Quién es el titular de los derechos y hasta qué punto afecta esto al fundamento

jurídico del proyecto y al resultado práctico en la obtención de ventajas de la I+D?

4.5.2 Esencialmente hay tres maneras de proteger la propiedad intelectual:

- patentes — es un monopolio legal;
- derechos de autor — que subsisten en toda obra original;
- secreto — ni la patente ni los derechos de autor proporcionan una protección efectiva.

4.5.3 La patente es la protección más sólida y la que permite la máxima explotación desde el punto de vista comercial cuando se trata de invenciones verdaderamente fundamentales y susceptibles de autorizarse bajo licencia a terceros. Es también la más costosa. A menos que la invención responda a estos criterios o bien el proyecto se sitúe en un sector industrial en el que se utilizan las patentes como arma competitiva, patentar es probablemente una pérdida de dinero. Defender una patente es, además, sumamente costoso.

4.5.4 Los derechos de autor no cuestan nada; simplemente existen. Sin embargo, a diferencia del titular de una patente, el titular de los derechos de autor ha de demostrar que el infractor realmente conocía la obra protegida por los derechos de autor y la copió. Reproducir de manera independiente obras protegidas por los derechos de autor cuando quien las reproduce no ha visto el original no se puede considerar copia y no puede impugnarse con éxito.

4.5.5 El secreto se utiliza ampliamente en el sector comercial para proteger una ventaja competitiva. Mantener secreta una invención cuando existe la intención de patentarla resulta vital; revelarla de manera prematura puede imposibilitar la patente. En los casos en que ni las patentes ni los derechos de autor permiten proteger eficazmente una invención comercialmente valiosa, el único recurso posible es mantenerla en secreto. La empresa Coca-Cola guarda celosamente la fórmula de la bebida que lleva ese nombre.

4.5.6 Si bien el secreto es una manera eficaz de proteger la propiedad intelectual y, en algunas circunstancias, puede ser la única disponible, encaja mal en el contexto de la transparencia.

4.5.7 Formular especificaciones de licitación para adquisiciones de seguimiento de productos comerciales finales en términos de especificaciones funcionales en lugar de formular las especificaciones preceptivas del producto puede contribuir a que se cumplan los dos requisitos: el de la transparencia con los licitadores que compiten, pero sin por ello revelar detalles sobre la aplicación técnica de soluciones concretas desarrolladas en la fase precomercial.

<sup>(20)</sup> Directiva 2007/66/CE («Procedimientos de recurso») Artículo 2 quinquies. «Ineficacia» Los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente del poder adjudicador declare la ineficacia del contrato, o que la ineficacia del contrato dimane de una decisión de dicho órgano, en los siguientes casos: a) si el poder adjudicador ha adjudicado un contrato sin publicar previamente un anuncio de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* siendo esta publicación obligatoria de conformidad con la Directiva (2004/18/CE);

4.5.8 Los derechos de propiedad intelectual son evidentemente muy importantes en los proyectos de I+D según lo previsto en el Sistema. Pero debe actuarse con suma cautela y cuidado a la hora de establecerlos, asignarlos y gestionarlos. No es un ámbito de actividad sencillo.

4.5.9 En la contratación precomercial los derechos de propiedad intelectual (DPI) se comparten entre compradores y proveedores: los proveedores mantienen la propiedad de los DPI, los compradores adquieren el derecho a utilizarlos sin permiso previo, así como el derecho a exigir que las compañías participantes los atribuyan mediante licencia a terceros, bajo condiciones justas y razonables de mercado. El derecho a utilizar libremente la licencia permite al comprador público utilizar los resultados de la I+D para uso interno sin tener que pagar los costes de la licencia a las compañías participantes. El derecho a exigir que las compañías participantes concedan licencias de DPI a terceros proveedores a precio de mercado permite al comprador público asegurar el acceso a una cadena de suministro suficientemente amplia y competitiva, al tiempo que permite a las compañías participantes obtener ingresos por los DPI que consiguieron durante el proyecto de contratación precomercial. En Europa puede suceder que los compradores públicos carezcan de experiencia en la evaluación del valor de mercado de los derechos de propiedad intelectual y, por consiguiente, se recomienda formación y experiencia sobre el reparto de los riesgos y beneficios por lo que respecta a los DPI.

4.5.10 Los poderes públicos deben tomar ejemplo de las mejores prácticas de compra y venta de derechos de propiedad intelectual seguidas en el sector privado, así como de las cláusulas de los típicos contratos estándar del Gobierno para compartir derechos de propiedad intelectual con proveedores en la contratación pública que se utilizan en todo el mundo.

#### 4.6 *Cualificaciones de los proveedores y del comprador*

4.6.1 Es evidente que los posibles proveedores deben ser competentes para gestionar proyectos innovadores; un *cliente inteligente* sabe determinar con relativa facilidad su experiencia.

4.6.2 También los compradores potenciales deben ser competentes para gestionar tales proyectos. Estar al corriente de las últimas tendencias en el mercado correspondiente, preparar la especificación de los requisitos que deben cumplirse en cuanto a los resultados, negociar con los proveedores y seleccionarlos, gestionar el proyecto y sus consiguientes riesgos, todo ello exige que la organización del comprador cuente con una gran capacidad y experiencia. Si la organización —desde el nivel más bajo al más alto— no posee una cultura adecuada para la gestión de tales proyectos, corre el riesgo de cosechar un fracaso que resultará oneroso. Las características antes descritas son, naturalmente, las del *cliente inteligente*.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Eliminación de obstáculos para las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo»**

COM(2007) 853 final

(2009/C 100/03)

El 21 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Eliminación de obstáculos para las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo»*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. MORGAN, copONENTE: Sr. DERRUINE).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La Comisión de la Comisión aborda de manera conjunta dos importantes ejes del programa de Lisboa. Uno es la atención a la formación y el crecimiento de pequeñas empresas innovadoras. El otro es la integración de mercados de capitales de la UE como medio para financiar el crecimiento del empleo y la productividad. El catalizador para la convergencia de estas dos políticas es la necesidad de desarrollar una industria de capital riesgo paneuropea.

1.2. Esta Comunicación expone los trabajos en curso. Será necesaria una estrecha cooperación entre los Estados miembros, la Comisión Europea y la industria de capital riesgo para poner en práctica las próximas fases, que se detallan en el punto 3.6. Tras esta labor, la Comisión presentará un nuevo informe en 2009.

1.3. La disponibilidad de capital riesgo no es la panacea universal. Los fondos de capital riesgo están interesados en operaciones grandes porque una pequeña puede requerir tanto tiempo como una grande. Por lo tanto, suelen estar más interesados en facilitar fondos para la expansión de empresas en pleno crecimiento que en entregar capital de lanzamiento para empresas de nueva creación. En la medida en que los capitales riesgo están relacionados con el capital de lanzamiento, de puesta en marcha y de expansión, constituyen un elemento importante de la Estrategia de Lisboa, y el CESE respalda esta iniciativa de la Comisión. Es importante mejorar el acceso al capital riesgo en aquellos Estados miembros en los que está menos desarrollado.

1.4. Es vital para los fondos de capital riesgo poder liquidar sus inversiones. Para ello deben encontrar un comprador, es decir, una empresa más grande, o bien vender la sociedad a los inversores por medio de la cotización en bolsa. Si se considera la UE en su conjunto, existe el problema de que no hay

suficiente interés por invertir en pequeñas empresas jóvenes. El CESE recomienda que los Estados miembros utilicen el sistema fiscal para crear incentivos que animen a los particulares a invertir en pequeñas empresas. Ello, a su vez, fomentará el desarrollo de los mercados bursátiles en los que puede comerciarse con acciones de pequeñas empresas. De momento, los únicos mercados de la UE de estas características son el Alternative Investment Market (AIM) de Londres y el Entry Standard de Deutsche Börse, aunque ahora existe una iniciativa de Euro-next.

1.5. Dado que el AIM permite la transición ideal de la no cotización a la cotización, hace que la inversión de capital riesgo en empresas que no cotizan resulte muy atractiva. El AIM ofrece a las empresas de capital riesgo del Reino Unido las opciones de salida que necesitan. Una opción similar al AIM en otros Estados miembros proporcionaría un mercado bursátil que permitiría captar capital para las PYME y disponer de un mercado para sus acciones. Podría ser un factor importante para el desarrollo del capital riesgo en los mercados de la UE infra-desarrollados hasta ahora.

1.6. Aunque el capital riesgo se centra necesariamente en las salidas en bolsa, no debe darse por sentado que la cotización bursátil sea la mejor salida para todas las pequeñas empresas. Las empresas cotizadas poseen la ventaja de disponer de capital social y sus acciones constituyen una moneda de compra, pero, como contrapartida, pierden cierto grado de libertad de manobra, en particular desde una perspectiva a largo plazo, debido a las exigencias del mercado. Por consiguiente el capital riesgo no constituye una solución prudente para todas y cada una de las pequeñas empresas. Cuando una PYME que ya cuente con el apoyo de capital riesgo no esté bien preparada para una oferta pública inicial de acciones (OPI), el capital de sustitución puede constituir una alternativa.

1.7. El capital riesgo no cubrirá toda la demanda de capital de puesta en marcha, porque las sociedades de capital riesgo sólo invertirán de manera selectiva en empresas en las primeras fases. Los proveedores de capital riesgo con financiación pública tienen un papel importante a la hora de llenar este vacío, aunque ello, a su vez, deja otro vacío que deben llenar la familia y los amigos del empresario, además de los inversores informales (*business angels*). El requisito de fomentar la provisión de capital de puesta en marcha es la segunda razón por la que el CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros la inclusión de incentivos fiscales a la inversión privada en empresas en sus primeras fases.

1.8. Como se explica en el punto 2 (Definiciones), el capital riesgo es, técnicamente, un subconjunto del capital inversión. El CESE insiste en que la eliminación de obstáculos a las actividades transfronterizas del capital riesgo no debe facilitar, sin las debidas salvaguardas, otras actividades de capital inversión como las recompras con apalancamiento.

1.9. En un dictamen anterior <sup>(1)</sup>, el CESE ya señalaba su preocupación por la posible amenaza que suponen para el empleo (también para la calidad de los puestos de trabajo) las transacciones de capital inversión. Es esencial que tales transacciones se realicen en el marco negociador acordado con los interlocutores sociales en cada Estado miembro. Por tanto, el CESE pide a la Comisión, en el contexto de esta iniciativa para el capital riesgo, que garantice que seguirá prevaleciendo el diálogo social y que se aplique en esos casos la Directiva sobre información y consulta a los trabajadores. Por otra parte, el CESE insta una vez más a la Comisión a presentar una propuesta para actualizar la Directiva sobre derechos adquiridos en cuanto a la forma de tratar los traspasos de empresas resultantes de operaciones de traspaso de acciones <sup>(2)</sup>.

1.10. Se trata de una cuestión de la máxima importancia, puesto que «la estrategia de salida más frecuente es la venta a otra sociedad, que supone el 39 % de todas las salidas. La segunda estrategia de salida más frecuente es la recompra con apalancamiento (24 %), cuya importancia ha aumentado a lo largo de la última década, según indican las pruebas recabadas» <sup>(3)</sup>.

## 2. Definiciones

2.1. La Comunicación de la Comisión se completa con un documento de trabajo que incluye un amplio glosario. A continuación se recogen algunos de los conceptos fundamentales en el ámbito del capital riesgo.

2.2. Existen seis formas de inversión reconocidas en general que se emplean en el sector del capital riesgo:

<sup>(1)</sup> DO C 10 de 15.1.2008, p. 96.

<sup>(2)</sup> Directiva 2001/23/CE del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad. DO L 82 de 22.3.2001, pp. 16-20.

<sup>(3)</sup> «Globalization of Alternative Investment: the global economic impact of private equity» (p. viii), estudio publicado por el Foro Económico Mundial, 2008.

— El *capital de lanzamiento* financia el estudio, la evaluación y el desarrollo de un concepto inicial.

— El *capital de puesta en marcha* es el que se facilita a las empresas el desarrollo del producto y el marketing inicial.

— El *capital de expansión* financia el crecimiento de una empresa.

— El *capital de sustitución* supone la compra de acciones de una sociedad existente por parte de otro inversor de capital inversión o de otro accionista.

— Una *recompra con apalancamiento* supone la adquisición de toda una empresa, o de una parte, a sus accionistas. Esto puede suponer que una empresa pase de cotizar en bolsa a no hacerlo, es decir, que se gestione de forma privada. En la recompra de una empresa por sus directivos (*management buy-out*), los compradores son los directivos, en general con la ayuda del capital riesgo o el capital inversión.

2.3. El *capital riesgo* se refiere a la inversión en empresas que no cotizan en bolsa por parte de las sociedades de capital riesgo que, actuando como mandantes, gestionan los fondos individuales, institucionales o internos. Las fases más importantes de la financiación son la inicial (que abarca el capital de lanzamiento y de puesta en marcha) y la de expansión. Por lo tanto, el capital riesgo es capital profesional invertido conjuntamente con el empresario para financiar una empresa en fase inicial o en expansión. El inversor espera compensar el alto riesgo que asume con una rentabilidad de la inversión superior a la media.

2.4. En sentido estricto, el capital riesgo es un subconjunto del *capital inversión*. Las empresas de capital inversión pueden llevar a cabo actividades de capital riesgo, pero sus miras van más allá del subconjunto de capital riesgo e incluyen la provisión de capital de sustitución y la financiación de recompras. El CESE manifiesta su inquietud por el posible impacto social de estas actividades de capital inversión.

2.5. Los inversores informales (*business angels*) son particulares con dinero que invierten directamente en empresas nuevas o en fase de crecimiento no cotizadas. Su capital puede completar el de las sociedades de capital riesgo aportando la financiación inicial.

2.6. Los *inversores institucionales* son instituciones financieras, como compañías de seguros, fondos de pensiones, bancos y sociedades de inversión, que captan ahorros (en general) de inversores privados y los invierten en los mercados financieros. Tienen activos considerables y son inversores con experiencia.

2.7. La *colocación privada de valores* es un método de venta para inversiones financieras que permite al comprador y al vendedor celebrar una transacción exenta de muchas o todas las obligaciones legales que se aplicarían a la oferta pública de venta. En general, los regímenes de colocación privada especifican los criterios que deben cumplir las entidades para poder realizar transacciones en estas condiciones. Este régimen se suele aplicar a las inversiones realizadas por inversores institucionales (que, por definición, son expertos) en los fondos gestionados por las sociedades de capital riesgo.

2.8. La aplicación del *principio de prudencia* permite a los fondos de pensiones incluir fondos de capital riesgo o capital inversión en su cartera de inversiones, sin dejar de respetar el perfil de riesgo de sus clientes. En otras palabras, el gestor del fondo de pensiones debe invertir para sus clientes como si lo hiciera para sí mismo. Esto supone una diversificación sensata de la cartera si se incluye el capital riesgo.

### 3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1. Según los datos de la European Venture Capital and Private Equity Association (EVCA), el capital riesgo contribuye de forma significativa a la creación de empleo. Las empresas de la UE que obtienen fondos propios y capital riesgo crearon un millón de nuevos puestos de trabajo entre 2000 y 2004. Más del 60 % de esos puestos los crearon empresas que cuentan con capital riesgo, en las que el empleo creció a un ritmo del 30 % anual. Por otro lado, las empresas innovadoras y orientadas al crecimiento que cuentan con capital riesgo destinan una media del 45 % de su gasto total a I+D. El CESE teme que la Comisión no haya sido capaz de encontrar fuentes de datos independientes para verificar este análisis. En los puntos 4.10 y 4.11 siguientes se profundiza en esta cuestión.

3.2. El potencial de los mercados comunitarios de capital riesgo no se aprovecha plenamente y los mercados no proporcionan capitales suficientes a las PYME innovadoras en sus primeras etapas de crecimiento. La falta de una cultura de participación en el capital, los problemas de información, la fragmentación del mercado, los costes elevados y las sinergias no explotadas entre las empresas y el mundo académico son algunas de las razones principales que explican esta disfunción del mercado. Las divergencias de las políticas nacionales provocan una importante fragmentación del mercado, lo cual afecta negativamente tanto a la captación de fondos como a la inversión dentro de la UE.

3.3. Aunque las autoridades públicas pueden contribuir en cierto grado a financiar la innovación, la amplitud del reto a escala mundial implica que sólo una mayor inversión aportada por inversores privados puede solucionar el problema a largo plazo. Para ello, la Comisión y los Estados miembros deben actuar para mejorar las condiciones marco del capital riesgo y una de ellas requiere suprimir los obstáculos injustificados a las operaciones transfronterizas.

3.4. La estrategia para mejorar las condiciones de las operaciones transfronterizas incluye la libre circulación de capitales, mejorar las condiciones de captación de fondos, mejorar el marco normativo, reducir las discrepancias fiscales y avanzar en el reconocimiento mutuo.

3.5. El glosario y el informe del grupo de expertos que acompañan a la Comunicación recoge un análisis de los problemas y las soluciones posibles (véase el cuadro I).

Cuadro I

Problema	Solución posible
<b>Captación de los fondos y reparto (entre inversores y fondos de capital riesgo)</b>	
Normas nacionales diferentes para determinar los inversores cualificados en fondos propios/capital riesgo (inversores institucionales frente a privados)	Definición común en toda la UE del inversor cualificado (válida para inversores institucionales y privados)
Regímenes nacionales diferentes sobre el lugar en que los inversores institucionales pueden invertir (restricciones propias de cada país)	Uso del «principio de prudencia» (aplicación del principio de prudencia establecido en la Directiva 2003/41/CE relativa a los fondos de pensiones)

Problema	Solución posible
Dificultades de comercialización de los fondos de capital inversión y capital riesgo en los distintos Estados miembros debido a planteamientos nacionales diferentes sobre colocación privada de valores/exenciones a las normas sobre oferta pública	<i>Planteamiento común de la UE respecto de la «colocación privada de valores»</i>
<b>Neutralidad fiscal (entre los fondos de capital riesgo y el país de inversión)</b>	
Estructuras complejas de fondos en función de los países de origen de los inversores y de los países donde se encuentran las empresas objeto de la inversión (para evitar la doble imposición)	Imposición de las plusvalías en el país de origen de los inversores; igualdad de trato de los inversores directos y los inversores de capital riesgo; igualdad de trato entre fondos cotizados y no cotizados.
Normas y requisitos diferentes para que los fondos de capital inversión puedan beneficiarse de los convenios sobre fiscalidad	<p><i>Transparencia fiscal: lista de estructuras de fondos de capital inversión reconocidas de forma mutua (o criterios comunes para que los Estados miembros determinen la transparencia fiscal)</i></p> <p><i>Neutralidad fiscal: los fondos de capital inversión constituidos como sociedades anónimas (no transparentes) deberían beneficiarse de los convenios sobre doble imposición; requisitos comunes para beneficiarse de estos convenios.</i></p>
<b>Normas profesionales (para los fondos de capital riesgo)</b>	
Normas locales diferentes respecto de la evaluación y la información (mayores costes y falta de comparabilidad)	<i>Fomento del uso de normas profesionales autoimpuestas por el sector (por ejemplo, las de la EVCA)</i>
Problemas para aplicar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) a los fondos de capital inversión y, en particular, la exigencia de consolidación	
<b>Establecimiento permanente (para el socio general o administrador del fondo)</b>	
Riesgo del socio general (sociedad de gestión del capital riesgo) de tener un establecimiento permanente en el país donde se encuentra la empresa objeto de la inversión (consecuencias fiscales desfavorables)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Reconocimiento mutuo de las sociedades de gestión; o pasaporte para ellas;</i></li> <li>— <i>a largo plazo, «pasaporte» para las sociedades de gestión</i></li> </ul>

3.6. A modo de respuesta, la Comisión ha presentado las siguientes etapas y recomendaciones.

ción privada en el primer semestre de 2008 (ahora pospuesto al tercer trimestre de 2008);

3.6.1. Para mejorar la captación de fondos y las inversiones transfronterizas, la Comisión:

a) analizará los enfoques nacionales y las barreras a la colocación privada transfronteriza; publicará un informe sobre las posibilidades de creación de un régimen europeo de coloca-

b) identificará, con ayuda de expertos de los Estados miembros, los casos de doble imposición y otros obstáculos procedentes de la fiscalidad directa que afecten a las inversiones transfronterizas de capital riesgo; el grupo de expertos publicará su informe antes del final de 2008;

c) analizará, basándose en estos informes, las posibilidades de definir características comunes con objeto de aproximarse a un marco relativo al capital riesgo de ámbito comunitario;

d) estudiará posibles maneras de ayudar a los Estados miembros en el proceso de reconocimiento mutuo.

3.6.2. A fin de reducir la fragmentación del mercado y de mejorar las condiciones de la captación de capital riesgo y sus inversiones, la Comisión invita a los Estados miembros a:

a) ampliar, donde aún no se haya hecho, el «principio de prudencia» a otros tipos de inversores institucionales, incluidos los fondos de pensiones;

b) definir una interpretación común de las características de los fondos de capital riesgo y sus inversores cualificados y estudiar el reconocimiento mutuo de los marcos nacionales;

c) superar las barreras reglamentarias y fiscales a la hora de revisar la legislación existente o de adoptar nuevas leyes;

d) permitir la cooperación y unos niveles mutuamente aceptables de supervisión y transparencia;

e) estimular el desarrollo de clusters competitivos (a imagen de los parques científicos);

f) fomentar unos mercados de salida con más liquidez.

#### 4. Observaciones generales

4.1. Los observadores exteriores de la industria de capital riesgo suelen centrar la atención en el capital riesgo como fuente de capital inversión, mientras que el capital riesgo se ocupa tanto de la captación de fondos como de la manera de invertirlos. En consecuencia, la integración de la financiación del capital riesgo en la UE debe facilitar las inversiones en fondos de capital riesgo y los desembolsos de éstos.

4.2. Dado que la industria del capital riesgo depende de la obtención de un buen rendimiento para sus inversores, el *modus operandi* consiste en constituir un fondo, invertirlo y, después, en su momento, liquidar las inversiones del fondo para entregar el rendimiento esperado a sus inversores. La vida de cada fondo suele ser de siete años.

4.3. Es vital para los fondos de capital riesgo poder liquidar sus inversiones. Para ello deben encontrar un comprador, es decir, una empresa más grande, o bien vender la sociedad a los inversores por medio de la cotización en bolsa. Si se considera la UE en su conjunto, existe el problema de que no hay suficiente interés por invertir en pequeñas empresas jóvenes. El CESE recomienda que los Estados miembros utilicen el sistema fiscal para crear incentivos que animen a los particulares a invertir en pequeñas empresas. Ello, a su vez, fomentará el desarrollo de los mercados bursátiles en los que podría comerciarse con acciones de pequeñas empresas. De momento, los únicos mercados de la UE de estas características son el Alternative Investment Market (AIM) de Londres y el Entry Standard de Deutsche Börse, aunque ahora existe una iniciativa de Euro-next.

4.4. La disponibilidad de capital riesgo no es la panacea universal. Los fondos de capital riesgo están interesados en operaciones grandes porque una pequeña puede requerir tanto tiempo como una grande. Por lo tanto, suelen estar más interesados en facilitar fondos para la expansión de empresas en pleno crecimiento que en entregar capital de lanzamiento para empresas de nueva creación. Un ejemplo de ello es 3I, sociedad de capital riesgo británica establecida hace tiempo. A finales de marzo de 2008 anunció que abandonaba las inversiones en la fase de lanzamiento, sector en el que había obtenido los peores resultados desde que en 2000 estallara la burbuja de las empresas «punto com». Su exposición a activos de capital riesgo ya se había reducido notablemente, pues las inversiones en la fase de puesta en marcha representaban sólo una décima parte de su cartera, cuando en 2000 suponían la mitad. 3I afirmó que la financiación en fases posteriores generaba más valor y que el grupo se centraría en las recompras, el capital expansión y la infraestructura.

4.5. El capital riesgo no cubrirá toda la necesidad de capital de lanzamiento, porque las sociedades de capital riesgo sólo invertirán de manera selectiva en empresas en las primeras fases. Los proveedores de capital riesgo con financiación pública tienen un papel importante a la hora de llenar este vacío, aunque ello, a su vez, deja otro vacío que deben llenar la familia y los amigos del empresario, además de los inversores informales (*business angels*). El requisito de fomentar la provisión de capital de lanzamiento es la segunda razón por la que el CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros la inclusión de incentivos fiscales a la inversión privada en empresas en sus primeras fases, como los que facilita el programa británico de inversión empresarial (*UK Enterprise Investment Scheme*). Con este programa, el capital invertido puede ser deducido del impuesto sobre la renta y los beneficios de capital de la empresa están exentos. Estos incentivos fiscales hacen que la relación entre riesgo y recompensa sea bastante favorable para los particulares que invierten en la fase de arranque de las empresas.

4.6. En el programa británico se aplican incentivos similares a las inversiones de particulares en fondos de inversión colectivos que compran participaciones en pequeñas empresas nuevas cotizadas en el AIM. Estos fondos se conocen como *Venture Capital Trusts*. Las inversiones dan derecho a deducciones del impuesto sobre la renta y el capital invertido está exento del impuesto sobre las plusvalías y del impuesto de sucesiones.

4.7. Se aplican incentivos similares a los particulares que hacen inversiones directas en cualquier empresa que cotice en el AIM. La existencia del AIM y las deducciones fiscales relacionadas con él han dado un notable impulso a la constitución de empresas en el Reino Unido.

4.8. El AIM está especializado en ofertas públicas iniciales de acciones en pequeñas empresas nuevas. Esto hace que la inversión de capital riesgo en empresas que no cotizan resulte muy atractiva en el Reino Unido, puesto que, mediante estas ofertas, el AIM aporta a las sociedades de capital riesgo las opciones de salida que necesitan. El desarrollo de mecanismos como el AIM en otros Estados miembros, tanto para mercados nacionales como internacionales, proporcionaría un mercado bursátil en el que captar capital para las PYME y comerciar con sus acciones. Podría ser un factor importante para el desarrollo del capital riesgo en los mercados de la UE infradesarrollados hasta ahora.

4.9. El CESE es muy consciente de que es preciso crear demanda de capital riesgo para que el sector tenga la oportunidad de prosperar. Esto, a su vez, significa que en toda la UE ha de aumentar la creación de empresas, con un incremento proporcional del espíritu empresarial y la innovación. El CESE se limita a exponer esta inquietud: el propósito de este dictamen no es discutir sobre distintos aspectos del espíritu empresarial y la innovación, excepto para repetir la idea de que si existen incentivos fiscales se producirá un aumento de la creación de pequeñas empresas.

4.10. Aunque el CESE respalda las propuestas para facilitar las actividades transfronterizas de capital riesgo, lamenta que no existan datos fiables e imparciales que sirvan de base para la valoración. De hecho, algunos estudios independientes apuntan a la prudencia en este contexto, debido a la incapacidad para distinguir claramente entre cambios en el empleo en empresas respaldadas por capital riesgo y en empresas respaldadas por otras formas de capital inversión <sup>(1)</sup>.

4.11. En un dictamen anterior <sup>(2)</sup>, el CESE ya señalaba su preocupación por la posible amenaza que suponen para el empleo

(también para la calidad de los puestos de trabajo) las transacciones de capital inversión. Las empresas que cuentan con capital inversión crean alrededor de un 10 % menos de puestos de trabajo que las empresas equivalentes después de la recompra (cinco años) <sup>(3)</sup>. Además, es esencial que tales transacciones se realicen en el marco negociador acordado con los interlocutores sociales en cada Estado miembro. Por tanto, el CESE pide a la Comisión, en el contexto de esta iniciativa para el capital riesgo, que garantice que seguirá prevaleciendo el diálogo social y que se aplique en esos casos la Directiva sobre información y consulta a los trabajadores. Por otra parte, el CESE insta una vez más a la Comisión a presentar una propuesta para actualizar la Directiva sobre derechos adquiridos en cuanto a la forma de tratar los traspasos de empresas resultantes de operaciones de traspaso de acciones <sup>(4)</sup>.

## 5. Observaciones específicas a las propuestas de la Comisión

5.1. Es importante desarrollar instrumentos estadísticos que ofrezcan una imagen más precisa de los sectores de fondos de alto riesgo y de capital inversión, así como desarrollar indicadores de la gobernanza empresarial, pues todo ello está sujeto a la armonización, al menos en el ámbito europeo <sup>(5)</sup>.

*Propuestas de la Comisión para mejorar la captación de fondos y la inversión transfronteriza*

5.2. El CESE respalda plenamente la creación de un régimen europeo de colocación privada de valores. Es un requisito fundamental para el capital riesgo transfronterizo.

5.3. Es preciso eliminar la barrera de la doble imposición, pues de lo contrario el capital riesgo transfronterizo no resultará suficientemente rentable para las sociedades de capital riesgo. El CESE espera con interés el informe del grupo de trabajo creado por la Comisión para estudiar las cuestiones fiscales.

5.4. El concepto de un marco relativo al capital riesgo de ámbito comunitario es atractivo si el resultado es que los Estados miembros aceptan las sociedades de capital riesgo reguladas por otros Estados. Ello facilitará el reconocimiento mutuo y las actividades transfronterizas de las sociedades de capital riesgo sin una burocracia excesiva. Sin embargo, el Comité recuerda la importancia de coordinar mejor las políticas fiscales, y considera necesario establecer unos requisitos mínimos para la imposición de los gestores de los fondos, a fin de evitar el dumping fiscal y la ineficiencia económica.

*Propuestas de acción de los Estados miembros para reducir la fragmentación del mercado y mejorar las condiciones para la captación y la inversión de capital riesgo*

<sup>(3)</sup> FEM, p. 54.

<sup>(4)</sup> Directiva 2001/23/CE del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad. DO L 82 de 22.3.2001, pp. 16-20.

<sup>(5)</sup> DO C 10 de 15.1.2008, p. 96.

<sup>(1)</sup> FEM, p. 43.

<sup>(2)</sup> DO C 10 de 15.1.2008, p. 96.

5.5. Ampliar el principio de prudencia es un requisito esencial para la captación de fondos, puesto que las instituciones inversoras son la principal fuente de fondos. Es importante que los Estados miembros establezcan marcos normativos que faciliten que las instituciones inversoras puedan tener una participación prudente en fondos de capital riesgo, especialmente los fondos de pensiones.

5.6. Para que las iniciativas de la Comisión progresen, es precisa la cooperación de los Estados miembros en materia de reglamentación y reconocimiento mutuo.

5.7. La idea de unos clusters competitivos está relacionada con las políticas en favor del espíritu empresarial y la innovación. La idea es que los clusters de empresas innovadoras procedan de las universidades y se encuentren ubicados en el mismo lugar que éstas. Esta situación resulta muy atractiva para el capital riesgo.

5.8. Los problemas relativos a los mercados de salida con más liquidez se han tratado en el punto 4.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo»

(2009/C 100/04)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*La lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo.*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 448<sup>o</sup> Pleno de 23 de octubre de 2008, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo se lamenta de que las iniciativas emprendidas hasta la fecha para prevenir y luchar contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo no hayan resultado suficientes para atajar la difusión de este fenómeno. Como ya subrayó la Comisión en el plan de acción 2004-2007, aunque se ha mejorado y reforzado el marco jurídico comunitario, todavía no se han desarrollado plenamente ni el intercambio de información entre las entidades públicas y privadas, ni la cooperación eficaz entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

1.2 La Comisión ha determinado que el principal obstáculo para lograr la aplicación eficaz de un sistema de prevención en la lucha contra el fraude reside en la dificultad de intercambiar datos sobre los ámbitos de actuación fraudulenta o de riesgo dentro de la Unión Europea. Para garantizar una acción preventiva eficaz, parece necesario aumentar las modalidades de intercambio de información sobre los ámbitos de actuación fraudulenta mediante una mejora de los canales de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

1.3 Otro aspecto que limita la acción eficaz en la lucha contra el fraude lo constituyen tanto la falta de homogeneidad en la legislación que regula el ejercicio de las atribuciones de instrucción por parte de cada administración nacional, como las diferencias en la intensidad de las medidas represivas. Así pues, la exigencia de llevar a cabo una verdadera aproximación de las legislaciones nacionales parece ser la principal línea de actuación para atajar eficazmente el fraude en este sector, que representa un fenómeno delictivo de carácter típicamente transnacional.

1.4 Por consiguiente, la Unión Europea debe mejorar su estrategia en la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago mediante la aplicación de una serie de medidas. Con esta finalidad, es preciso:

— impulsar los intercambios de información entre las instancias públicas y privadas,

— reforzar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros,

— armonizar las legislaciones nacionales en términos de prevención — con especial atención a las disposiciones por las que se rige la protección de datos dentro de la UE, al objeto de permitir el intercambio transfronterizo de información— y represión,

— crear en el seno de todos los entes nacionales competentes un archivo informatizado con información sobre elementos susceptibles de fraude,

— asignar a Europol funciones para el seguimiento de la acción de prevención y lucha contra el fraude, así como para la coordinación de las bases de datos disponibles, y

— emprender campañas informativas precisas de gran difusión a través de las asociaciones de consumidores, con vistas a llamar la atención de los usuarios sobre las posibles pautas de riesgo derivadas del uso de instrumentos de pago distintos del efectivo, a fin de lograr una participación consciente que permita luchar de manera eficaz y oportuna contra el fraude.

### 2. La difusión de los instrumentos de pago distintos del efectivo y del fraude relacionado con ellos

2.1 El actual nivel de desarrollo de la economía mundial se caracteriza por una considerable difusión de los medios de pago distintos del efectivo, esto es, las tarjetas de crédito y débito y los pagos en línea. Tanto por su volumen como por su valor, las operaciones efectuadas mediante instrumentos de pago electrónico representan una proporción cada vez mayor de los pagos nacionales y transfronterizos, y está previsto que aumente aún más habida cuenta de la continua evolución de los mercados y de los avances tecnológicos en los sistemas de pago electrónico.



2.2 La necesidad de garantizar el desarrollo de medios de pago alternativos al efectivo en el ámbito de la Unión Europea está vinculada al proceso de liberalización de los movimientos de capitales y a la realización de la unión económica y monetaria. La economía moderna, basada en la tecnología, no puede prescindir de un sistema de pago eficaz, dado que su impacto positivo directo en la competitividad del sector financiero mejora la eficacia global del sistema económico. En efecto, se ha demostrado que los sistemas de pago electrónico fomentan los gastos de consumo y el crecimiento económico, ya que facilitan la compra de bienes y servicios. Se considera que anualmente se efectúan 231 000 millones de operaciones (en efectivo o no) en la Unión Europea, con un valor global de 52 billones de euros.

2.2.1 Por otra parte, en los últimos años se ha registrado un incremento a nivel mundial en la difusión de los instrumentos de pago distintos del efectivo. Más concretamente, el número de operaciones per cápita en la UE-25 con instrumentos distintos del efectivo se elevó en 2004 a 142 (de los cuales 32,3 se efectuaron con tarjetas de pago), a 150 (28,3 con tarjetas de pago) en los países de la eurozona y a 298 (47,5 con tarjetas de pago) en EE.UU. En 2006, estas cifras fueron de 158 (55,2 con tarjetas de pago) en la UE-25, 166 (50,5 con tarjetas de pago) en la eurozona y 300 (145,1 con tarjetas de pago) en EE.UU. En el ámbito de la Unión Europea, el país que ha registrado un mayor número de operaciones per cápita con instrumentos distintos del efectivo es Finlandia con 294 transacciones, de las cuales 153,9 se efectuaron mediante tarjeta de pago, seguido de los Países Bajos con 257 transacciones, de las cuales 103,2 con tarjeta de pago, y el Reino Unido con 239 transacciones, de las que 111,4 corresponden a tarjetas de pago <sup>(1)</sup>.

2.2.2 En 2006, España era el país con mayor número de terminales de puntos de venta (POS) con 1 291 000 unidades —1 276 operaciones por terminal y un importe medio de 52 euros—, seguido de Francia, con 1 142 000 terminales, 4 938 operaciones por terminal y un importe medio de 51 euros, e Italia, con 1 117 000 terminales, 690 operaciones por terminal y un importe medio de 93 euros. El país europeo en el que se efectuó el mayor número de operaciones por POS es Finlandia, con 7 799 transacciones, por un valor medio de 35 euros, en sus 105 000 terminales. Por el contrario, Irlanda es con 94 euros el país con el mayor importe medio por transacción con tarjetas de crédito y de débito, aunque el número de terminales instaladas en dicho país apenas se eleva a 53 000 <sup>(2)</sup>.

2.2.3 La existencia de un marco regulador armonizado en el ámbito de la Unión Europea permitirá a los proveedores de los servicios racionalizar las infraestructuras y los servicios de pago, y a los usuarios beneficiarse de una mayor libertad de elección y un nivel elevado de protección.

2.3 La posibilidad de utilizar estos instrumentos en prácticamente todo el mundo exige que estos medios de pagos sean eficaces, fáciles de usar, ampliamente aceptados, fiables y disponibles con un coste relativamente reducido. Dado que el nivel de eficiencia depende de su seguridad, es necesario garantizar el máximo nivel de seguridad técnica viable desde el punto de vista económico. La mejora de los niveles de seguridad ha de medirse en función de las estadísticas del fraude o estableciendo unos parámetros específicos de referencia en materia de seguridad.

2.3.1 La multiplicación de los fraudes puede repercutir negativamente en la confianza que tienen depositada los consumidores en los sistemas de pago y se considera que constituye uno de los principales obstáculos para el crecimiento del comercio electrónico. Otras consecuencias de la propagación del fraude son el perjuicio que éste ocasiona a la reputación de los operadores y la percepción falseada que se crea a los consumidores acerca del nivel de seguridad en el uso de los instrumentos de pago.

2.4 El fraude transnacional es más frecuente que el que se produce dentro de cada país, especialmente en el caso de las operaciones de pago a distancia y, sobre todo, a través de Internet. Según los datos la Comisión <sup>(3)</sup>, el montante del fraude relacionado con las tarjetas de crédito se elevó en 2000 a 600 millones de euros —lo que equivale al 0,07 % de la facturación de este sector en dicho período— con un mayor incremento en los pagos a distancia (por vía telefónica y postal e Internet). Los estudios más recientes han puesto de relieve que en el año 2006, 500 000 comercios de la Unión Europea estuvieron implicados en fraudes con medios de pago distintos del efectivo, con diez millones de transacciones fraudulentas que ocasionaron un perjuicio cercano a los mil millones de euros, prácticamente el doble que la cantidad registrada en 2005. En concreto, los países más afectados por el fraude son el Reino Unido, Francia, Italia, España y Alemania.

2.5 La difusión y el carácter transnacional del fraude hacen necesaria la creación de una estrategia coherente de prevención a nivel europeo, toda vez que, a pesar de su eficacia, las medidas que ya han adoptado los Estados miembros no son suficientes para contrarrestar la amenaza que representa el fraude en los medios de pago

2.6 Para dar respuesta a las exigencias del mercado e infundir confianza en el uso de las nuevas tecnologías es necesario, además, redoblar los esfuerzos para la creación de una firma electrónica segura, en el marco de las iniciativas que ya se han emprendido con la Directiva 99/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999. Por otra parte, la firma electrónica también resulta imprescindible para hacer despegar el proyecto de «administración electrónica». El proyecto STORK, que cuenta con el patrocinio de la UE, intenta resolver los problemas relacionados con la interoperabilidad de los sistemas.

<sup>(1)</sup> Fuente: Comisión Europea, COM(2005) 603 final de 1.12.2005, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior, SEC(2005) 1535.

<sup>(2)</sup> Fuente: Informe anual del Banco de Italia, 2007 — Anexo. La información se basa en datos del BCE, el BPI, Poste Italiane S.p.A y el Banco de Italia.

<sup>(3)</sup> Fuente: Comisión Europea, COM(2004) 679 final de 20.10.2004, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Banco Central Europeo y a Europol «Nuevo plan de acción de la UE (2004-2007) para la prevención del fraude en los medios de pago distintos del efectivo» SEC(2004) 1264.

2.7 La Comisión ha demostrado que el fraude mediante el robo o la falsificación de instrumentos de pago distintos del efectivo lo cometen principalmente organizaciones delictivas, a menudo con complejas estructuras de personal, medios y apoyo logístico, que operan en distintos países y emplean técnicas sofisticadas para cometer fraudes en los pagos a través de Internet o recurriendo a la falsificación de las tarjetas de pago. Estas organizaciones pueden modificar rápidamente sus métodos de trabajo a fin de evitar las medidas adoptadas contra ellas.

2.7.1 Los resultados de las investigaciones permiten establecer que, en el caso de los fraudes más complejos, las organizaciones acostumbran a actuar según procedimientos normalizados y verificados que responden al siguiente sistema operativo:

- búsqueda de establecimientos comerciales en cuyo interior se esconden o introducen ilegalmente los miembros de las organizaciones por la noche para instalar equipos POS conectados a las cajas durante las horas de cierre del comercio, o aparatos electrónicos capaces de interceptar los códigos de las bandas magnéticas de las tarjetas de pago y sus contraseñas PIN correspondientes;
- obtención posterior de los datos memorizados en dichos aparatos electrónicos mediante su recuperación, o bien por transmisión electrónica utilizando tecnología GSM o Bluetooth, para proceder a la clonación de soportes plásticos con los códigos, y las contraseñas PIN, de las tarjetas de pago;
- utilización de las tarjetas de crédito y de débito ilegalmente reproducidas, también en países distintos a aquel en el que ha tenido lugar la clonación de los códigos, mediante la adquisición de bienes o la retirada de dinero en efectivo en cajeros.

### 3. El marco jurídico comunitario

3.1 Teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de la Unión Europea estriba en asegurar el pleno funcionamiento de un mercado interior donde los sistemas de pago son un elemento fundamental, ya se vienen adoptando desde hace algún tiempo medidas encaminadas a lograr una estrategia común para luchar contra el fraude relacionado con las tarjetas de pago, según dos directrices principales:

- la armonización de las disposiciones contractuales que regulan la relación entre los emisores y los titulares de las tarjetas y de las que regulan las modalidades para efectuar los pagos, y
- la tipificación penal en los Estados miembros de estos delitos, castigados con sanciones efectivas y disuasorias que permitan penar el fraude cometido con tarjetas de pago.

3.2 Por lo que respecta a la primera directriz, cabe mencionar:

- la Recomendación de la Comisión 87/598/CEE, de 8 de diciembre de 1987 «Relaciones entre organismos financieros, comerciantes-organismos prestadores de servicios y consumidores», que dio pie a la publicación de un Código europeo de buena conducta en materia de pago electrónico, que busca garantizar la adopción de sistemas para la protección de los consumidores;
- la Recomendación de la Comisión 88/590/CEE de 17 de noviembre de 1988 sobre las relaciones entre titulares y emisores de tarjetas, en la que se instaba a los emisores de los instrumentos de pago a adoptar cláusulas contractuales comunes en lo referente a la seguridad del instrumento de pago, los datos correspondientes y las consecuencias para el titular en caso de pérdida, robo o falsificación del instrumento de pago;
- la Recomendación de la Comisión 97/489/CE de 30 de julio de 1997, que tenía por objeto garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores en el ámbito de los instrumentos electrónicos de pago. En particular, la recomendación estipula la información que debe figurar en las condiciones aplicables a la emisión y utilización de un instrumento electrónico de pago;
- la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, que ha permitido regular aún más el sistema de prevención contra el blanqueo con disposiciones encaminadas a limitar el uso del dinero en efectivo, y
- la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, que tiene por objeto garantizar la coordinación de las disposiciones nacionales en materia de requisitos prudenciales, acceso al mercado de los nuevos proveedores de servicios de pago, requisitos de información y derechos y obligaciones respectivos de los usuarios y proveedores de estos servicios.

3.3 En lo referente a la segunda directriz, y teniendo en cuenta el incremento del fraude y el carácter fundamentalmente nacional de las medidas preventivas que se ha adoptado, cabe señalar:

- la Comunicación COM(1998) 395 «Marco de actuación para la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo», en la que la Comisión propone un conjunto de medidas con la finalidad de lograr un «entorno seguro» apropiado en el ámbito de los medios de pago y los instrumentos de apoyo subyacentes;

- la Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información, por la que se establecieron unas normas mínimas para la colaboración entre las Unidades de Inteligencia Financiera de los países comunitarios;
- la Comunicación de la Comisión COM(2001) 11 de 9 de febrero de 2001 «Prevención del fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo», en la que la Comisión adoptó el Plan de Acción 2001-2003 de la Unión Europea para la prevención del fraude. Según se afirma en este plan, la prevención se basa en la cooperación entre las autoridades públicas competentes y los operadores de los sistemas de pago. En este contexto, se ha subrayado que las mejoras más relevantes se relacionan con la adopción de dispositivos técnicos que incrementen la seguridad de los pagos, como la introducción de tarjetas con microprocesadores, mecanismos que permitan la rápida notificación de la pérdida o robo de instrumentos de pago o la adopción de dispositivos (como un PIN u otros códigos) que impidan o limiten en la medida de lo posible la comisión de fraudes;
- se considera que el intercambio de información entre los bancos y las autoridades, dentro de cada Estado miembro y entre sí, constituye un elemento esencial para garantizar la eficacia de la estrategia para la prevención del fraude. Con esta finalidad, el plan abogaba por la adopción de un mecanismo que permita entablar un diálogo permanente entre todas las partes interesadas en la lucha contra el fraude (emisores de tarjetas de crédito, asociaciones bancarias, operadores de redes, Europol y cuerpos nacionales de policía); Además, la Comisión se proponía celebrar diversos encuentros internacionales con participación de altos cargos de los estamentos policial y judicial para dar mejor a conocer el problema del fraude en los pagos y sus repercusiones en los sistemas financieros;
- la Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2005 sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo. En esta Decisión marco se solicitaba a los Estados miembros la aplicación de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias –incluidas la restricción de la libertad y la posibilidad de extradición– para los fraudes cometidos con tarjetas de pago –o valiéndose también de instrumentos informáticos, electrónicos u otros dispositivos especialmente adaptados– como:
  - el robo o la apropiación indebida de instrumentos de pago;
  - la falsificación o la manipulación de instrumentos de pago, para su utilización fraudulenta;
  - la recepción, la obtención, el transporte, la venta o la transferencia a un tercero o la posesión y el uso fraudulento de instrumentos de pago sustraídos, falsos o alterados;
  - la introducción, modificación y eliminación no autorizadas de datos electrónicos o la interferencia no autorizada en el funcionamiento del programa o del sistema electrónico, y
  - la producción, recepción, venta o creación fraudulenta de instrumentos, programas u otros medios adaptados específicamente para llevar a cabo las acciones anteriormente mencionadas;
- además, la Decisión diseñó un marco específico de cooperación internacional según el cual los Estados miembros deben prestarse asistencia recíproca en las actividades de investigación sobre procedimientos relacionados con los delitos previstos en dicha Decisión. Con esta finalidad, los Estados miembros designarán puntos de contacto operativos o bien podrán utilizar estructuras operativas existentes con vistas al intercambio de información y al establecimiento de otros contactos entre los Estados miembros;
- la Comunicación de la Comisión COM(2004) 679 de 20 de octubre de 2004 «Nuevo plan de acción de la UE (2004-2007) para la prevención del fraude en los medios de pago distintos del efectivo». Con este plan de acción para el período 2004-2007, la Comisión pretendía reforzar las iniciativas emprendidas para prevenir el fraude y contribuir así a mantener y mejorar la confianza en los pagos, ya que se ha registrado un aumento de los abusos en el acceso a los datos contenidos en los sistemas informáticos y la usurpación de identidad. El objetivo prioritario de la Comisión es garantizar la seguridad de los productos y sistemas de pago y la mejora de la cooperación entre los poderes públicos y el sector privado a través de:
  - el reforzamiento y la reorganización del funcionamiento del grupo de expertos de la UE en materia de prevención del fraude;
  - la adopción por parte de los fabricantes los de productos de pago, los prestadores de los servicios de pago y las autoridades de una estrategia coordinada con vistas a garantizar a los usuarios el máximo nivel de seguridad, económicamente viable, en los pagos electrónicos;
  - el intercambio de información entre las partes interesadas para la detección precoz y la notificación de los intentos de fraude;
  - la intensificación de la cooperación entre las autoridades administrativas de la UE en la lucha contra el fraude y la mejora de la capacidad de los servicios policiales nacionales de investigar casos de fraude, y
  - el desarrollo de nuevas modalidades de notificación de pérdidas y robos de tarjetas de pago en la UE.

#### 4. Observaciones y recomendaciones

4.1 Si bien se ha mejorado y reforzado el marco jurídico comunitario, aún queda por desarrollar plenamente el intercambio de información entre los agentes públicos y privados, así como una cooperación eficaz entre las autoridades competentes de los Estados miembros. Con esta finalidad, y teniendo en cuenta la reciente adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión Europea, es necesario que todos los Estados incorporen a sus legislaciones internas las indicaciones recogidas en la Decisión marco y en las recomendaciones.

4.1.1 La Comisión ha constatado que el principal obstáculo para lograr la aplicación eficaz de un sistema de prevención en la lucha contra el fraude reside en la dificultad de intercambiar datos sobre los ámbitos de actuación fraudulenta o de riesgo dentro de la Unión Europea. De este modo, el plan de acción 2004-2007 ya ponía de manifiesto la necesidad de armonizar las disposiciones que regulan la protección de datos dentro de la UE y permitir el intercambio transfronterizo de información pensando en una aproximación de la normativa actualmente en vigor en el seno de la Unión Europea en materia de protección de datos personales.

4.2 Para garantizar una acción preventiva eficaz, cabría valorar la posibilidad de crear en el seno de cada autoridad nacional competente un archivo informatizado, a cargo de las sociedades que gestionan las tarjetas, donde confluirían la información relativa a los puntos de venta y a las transacciones con riesgo de fraude, los datos de identificación de los puntos de venta y de los representantes legales de aquellas actividades comerciales que ya hayan sido objeto de revocación de la convención por la que se rige la negociación de las tarjetas de pago —por motivos de seguridad o conductas fraudulentas denunciadas ante la justicia—, los datos identificadores de las transacciones no reconocidas por los titulares de las tarjetas de pago o denunciadas por ellos ante las autoridades judiciales, así como los datos relativos a los cajeros automáticos manipulados de manera fraudulenta. Respetando las legislaciones nacionales, este archivo podría utilizarse para analizar los fenómenos delictivos y la cooperación policial, también de carácter internacional, con vistas a la prevención y represión de los delitos cometidos con tarjetas de crédito u otros medios de pago.

4.3 Además del intercambio de información sobre los responsables de los fraudes, conviene recurrir a la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros con nuevas iniciativas para una recopilación e intercambio de información a mayor escala entre las partes interesadas en la prevención del fraude, con especial hincapié en la policía y en las empresas emisoras de las tarjetas de pago.

4.3.1 A tal fin, se podrían racionalizar las modalidades de cooperación ya existentes en el ámbito de la lucha contra la falsificación del euro con la participación directa de las administraciones nacionales competentes en la prevención del fraude mediante métodos de pago distintos del efectivo.

4.3.2 Con esta finalidad, se podría valorar la posibilidad de atribuir a Europol —que, a raíz de la Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999, ya asume competencias en la lucha contra la falsificación de moneda y otros medios de pago— cometidos específicos para realizar un seguimiento de las acciones de pre-

vención y lucha contra el fraude con medios de pago distintos del efectivo, al objeto de:

- coordinar la gestión de los archivos informatizados de cada Estado miembro con los datos sobre los casos de falsificación de las tarjetas de pago, a fin de permitir también el acceso a las autoridades competentes de otro Estado miembro para que lleven a cabo eficazmente las investigaciones necesarias;
- comunicar en tiempo real al emisor o gestor de las tarjetas los casos de fraude detectados en otros Estados miembros, y
- facilitar el intercambio de información entre los cuerpos policiales y las autoridades judiciales de los distintos Estados miembros, tal como se prevé en la Decisión marco 2001/413/JAI de 28.5.2001.

4.4 En este contexto, se podría valorar también la posibilidad de establecer redes para conectar a los cuerpos policiales y los organismos de investigación responsables en los distintos Estados miembros de la lucha contra el fraude y las falsificaciones de los medios de pago distintos del efectivo, con el fin de lograr un intercambio directo de estas informaciones mediante un sistema de correo electrónico certificado que podría servir igualmente para la puesta en común de bancos de datos específicos.

4.4.1 Esta iniciativa, que no obstante exigiría un acuerdo previo sobre los contenidos de los datos incluidos en dichos archivos y su compatibilidad con las legislaciones nacionales en materia de privacidad, constituiría —de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007— un notable paso adelante para mejorar la acción en la lucha contra el fraude con medios de pago distintos del efectivo, ya que permitiría poner a disposición de los órganos de investigación la información necesaria de manera directa, en tiempo real y sin rémoras burocráticas superfluas. Con este propósito, cabe desear en todo caso el establecimiento de unas normas mínimas a escala europea sobre el tipo de datos que pueden ser objeto de intercambio, para garantizar así una plataforma común de información que pueda utilizarse en la lucha contra el fraude, respetando las disposiciones incluidas en la Directiva 1995/46/CE sobre protección de los datos personales.

4.5 A la hora de atajar los casos fraudulentos que se perpetran en el seno de la UE, la mayor limitación viene dada por la falta de homogeneidad en la legislación que regula el ejercicio de las competencias de instrucción por parte de las distintas administraciones nacionales, así como por la distinta intensidad de las medidas represivas. Así pues, cabe imaginar que los casos de fraude se producen en aquellos países donde las competencias de inspección de los organismos responsables de los controles son más reducidas o donde las sanciones aplicables resultan inadecuadas para desempeñar su función de prevención. La exigencia de una aproximación de las legislaciones nacionales parece ser la única estrategia para atajar eficazmente el fraude en este sector, habida cuenta de que, como ya se destaca en el plan de acción 2004-2007, las iniciativas anteriores no han resultado ser suficientes para hacer frente a la amenaza que representa el fraude relacionado con los medios de pago.

4.5.1 En este sentido<sup>(1)</sup>, se debe verificar que los Estados miembros hayan transpuesto de manera efectiva en su legislación penal las hipótesis delictivas establecidas en los artículos 2, 3 y 4 de la Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2001, relativa a los delitos cometidos con instrumentos de pago, ordenadores u otros dispositivos especialmente adaptados para ello. Respetando el principio de soberanía de los Estados miembros, parece oportuno comprobar que las sanciones que se aplican a estas hipótesis delictivas son verdaderamente disuasorias —también en relación con la medida penal prevista— y, al mismo tiempo, armonizar a escala de la UE las sanciones para infracciones de gravedad análoga, tal como ya se contempla, por ejemplo, en el ámbito de la normativa contra el blanqueo de capitales.

4.6 La adopción de las iniciativas propuestas permitiría llevar a cabo una acción eficaz de lucha contra el fraude y facilitaría la creación del SEPA (*Single Euro Payment Area* o espacio único de pagos en euros), que, al hacer posible el pago con instrumentos distintos del efectivo en toda la eurozona a partir de una única cuenta, con las mismas cláusulas de base e independientemente del lugar de residencia de los usuarios, eliminaría la actual distinción entre pagos nacionales e internacionales.

4.7 La Unión Europea debe reforzar su estrategia de lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago emprendiendo acciones fundamentales, entre las que destaca el papel de la divulgación informativa entre la opinión pública, encaminada a sensibilizar aún más a los usuarios de las tarjetas de crédito y de débito y concienciar así en mayor medida a los consumidores sobre los riesgos que puede entrañar la utilización de instrumentos de pago distintos del efectivo. Por ejemplo, el fenómeno del *phishing* puede surtir efecto entre los consumido-

res desprevenidos. Las instituciones comunitarias deberán favorecer la difusión de esta información mediante campañas europeas coordinadas por la Comisión.

4.8 A este respecto, las asociaciones de consumidores y comercio desempeñan una labor fundamental: una estrecha cooperación entre estas asociaciones podría impulsar medidas de «alarma preventiva», de sensibilización y de información sobre las prácticas más generalizadas y las más recientes. Con vistas a alcanzar este objetivo, parece necesario promover campañas informativas orientadas hacia el consumidor, también en forma de consejos prácticos y de fácil comprensión, para dar a conocer mejor el funcionamiento de las tarjetas de pago y las precauciones que se deben adoptar cuando el consumidor considere que ha sido víctima de un fraude.

4.9 Los esfuerzos de los Estados miembros habrían de respaldarse con un endurecimiento de las penas relacionadas con los delitos de fraude y con una persecución eficaz. Se debería poder recurrir al Derecho penal, ampliando el espacio jurídico europeo, para los delitos cometidos en otros países de la Unión y, en los casos más relevantes, también en terceros países. Estas prácticas comienzan a generalizarse y cada vez son más las propuestas para que se persigan los delitos y se apliquen sanciones. Si se tiene en cuenta que el fraude relacionado con los medios de pago es, por lo general, obra de grupos organizados y se comete en más de un país, un instrumento eficaz para combatirlo podrían constituirlo la Convención y los Protocolos de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que, aprobados por la Asamblea General los días 15 de noviembre de 2000 y 31 de mayo de 2001 respectivamente, prevén medidas aflictivas para los delitos que puedan calificarse como transnacionales.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> A este respecto, en el documento de la Comisión Europea SEC(2008) 511 de 22.4.2008, *Commission staff working document - Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004-2007 - EU action plan*, SEC/2008/0511 final, se subraya la necesidad de aplicar sanciones eficaces, habida cuenta de que, como se recoge en dos informes presentados por la Comisión en abril de 2004 (COM(2004) 356) y febrero de 2006 (COM(2006) 65) sobre las medidas emprendidas por los Estados miembros en aplicación de la Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2001, las sanciones aplicadas en algunos Estados miembros son demasiado leves para resultar disuasivas.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Consulta relativa al proyecto de directrices de la Comisión sobre la evaluación del impacto»

(2009/C 100/05)

El 29 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Consulta relativa al proyecto de directrices de la Comisión sobre la evaluación del impacto».

El 8 de julio de 2008, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 448º Pleno, celebrado los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. RETUREAU y ha aprobado por 83 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 En su Estrategia Política Anual para 2008 <sup>(1)</sup>, la Comisión destacó lo siguiente: «La simplificación y la mejora del entorno reglamentario para las actividades empresariales y los ciudadanos de la UE han constituido una prioridad importante (...) En 2007 se producirán mejoras del sistema de evaluación del impacto, el lanzamiento de un programa de acción para eliminar las cargas administrativas innecesarias que surjan de la legislación a nivel de la UE y de los Estados miembros, y la ejecución del programa de simplificación actualizado» y el seguimiento de la aplicación del Derecho comunitario <sup>(2)</sup>. «La realización de estas acciones será el objetivo fundamental para 2008.»

1.2 Esta estrategia se traduce en el programa de trabajo, en el que cada medida o propuesta del programa es objeto de un plan de trabajo que responde a una serie de cuestiones precisas, que normalmente obtendrán respuestas sucintas que reflejarán los resultados preliminares de la evaluación del impacto (EI) o EI preliminar y que estimarán el impacto presupuestario de las distintas medidas o propuestas.

1.3 Respecto al sistema de evaluación del impacto, la Comisión ha elaborado un proyecto de directrices internas, cuya propuesta se examina en el presente dictamen <sup>(3)</sup>, como consecuencia de la evaluación externa realizada en 2007 sobre el sistema definido en 2002 y corregido en 2005 relativo a la evaluación del impacto, y teniendo en cuenta las experiencias y conclusiones extraídas de las actividades del Comité de Evaluación del Impacto (CEI). La Comisión tiene previsto mejorar el método general para que quede claramente definido y sea previsible, transparente y computable en el presupuesto comunitario (una EI precisa entre cinco y trece meses, según la complejidad de los problemas, para su conclusión y requiere recursos y medios que la Comisión prevé poner a disposición de los ser-

vicios para realizar los objetivos del programa «Legislar mejor» en lo concerniente a las EI).

1.4 El objetivo de las directrices revisadas es ofrecer orientaciones generales para la realización de las EI, desde la fase de la EI preliminar hasta la redacción de las opciones finales propuestas a la Comisión por la Dirección General responsable de la realización de la EI. Así, la Comisión podrá ejercer claramente su competencia de iniciativa legislativa, incluso proponer una alternativa legislativa o decidir, en la fase de la EI preliminar, no intervenir o redactar una comunicación no normativa por definición.

1.5 Cada EI es única, individual y se caracteriza por los objetivos establecidos en el programa anual de trabajo de la Comisión. En efecto, las directrices definen una vía, procedimientos y métodos de trabajo de manera suficientemente flexible como para que puedan adaptarse a una variedad de situaciones y problemas, en función de las competencias comunitarias y de las exigencias de la Comunidad, tal y como están previstas en los Tratados y con el debido respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

1.6 Las EI pueden ser redactadas en cualquiera de las siguientes lenguas oficiales comunitarias: alemán, inglés o francés. En la práctica, casi todas las EI se redactan en inglés por motivos prácticos de comunicación interna entre las DG y en el seno de cada DG, y de comunicación externa, en particular en la fase de consulta con las partes interesadas. Los anexos que incluyen una EI completa y un resumen ejecutivo se adjuntan sistemáticamente a cada proyecto legislativo del plan de trabajo anual, con su referencia (SEC(año), número), en inglés. De esta manera, la EI y las explicaciones que motivan la opción escogida por la Comisión apoyan la propuesta legislativa en cuestión.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 65 final, de 21 de febrero de 2007.

<sup>(2)</sup> Véase Dictamen CESE, DO C 204 de 9.8.2008, p. 9.

<sup>(3)</sup> COM, mayo de 2008, documento de trabajo sin numerar ([http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia\\_consultation\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm)).

## 2. Observaciones generales del Comité

2.1 Toda propuesta legislativa entraña un procedimiento preliminar de evaluación que puede incluir fases o etapas destinadas a establecer la necesidad de la medida y a considerar el impacto interno y externo desde diferentes puntos de vista.

2.2 La técnica legislativa, ciencia (aplicada) de la legislación, que aspira a determinar los mejores procedimientos de elaboración, redacción, promulgación y aplicación de normas <sup>(1)</sup>, no impone al legislador nacional las mismas exigencias que al legislador comunitario. En efecto, el legislador comunitario está más alejado de los ciudadanos y, a veces, parece estar más lejos de sus preocupaciones inmediatas. Debe exponer claramente todas las iniciativas y facilitar la información y la participación según diferentes vías, para reforzar la participación de los ciudadanos europeos, dimensión que no puede ser disociada de la ciudadanía nacional. En este contexto político particular, las EI se convierten en una parte integrante y en un componente importante del trabajo normativo y de las medidas de la Comisión.

2.3 Entre las distintas cuestiones teóricas y prácticas dedicadas a la actividad legislativa en el seno de la Unión Europea, que resultaría inútil detallar y debatir en el marco de este dictamen, orientado hacia la práctica legislativa en el seno de la Unión Europea, es preciso señalar por lo menos que los legisladores trabajan con «imperativos» inevitables: los Tratados constitutivos, los principios generales del Derecho de las sociedades, democráticas y económicamente desarrolladas, que son miembros de la UE (o que prevén serlo), incluidos sus principios constitucionales y las interpretaciones jurisprudenciales del Derecho primario o del Derecho derivado <sup>(2)</sup>.

2.4 Todos los países de la Unión Europea aspiran actualmente a la democracia, a la resolución pacífica de los conflictos, a una mayor cooperación y solidaridad, a la promoción de los derechos individuales y colectivos, y a la aplicación de una legislación realista y de calidad que sea claramente conforme con los Tratados y los principios generales del Derecho aplicables en todos los Estados miembros. Tanto las decisiones políticas como las legislaciones se inscriben en este marco global que es preciso calificar consecuentemente como «constitucional» puesto que define la naturaleza democrática de las instituciones políticas y los límites de las competencias de las instituciones políticas, legislativas y administrativas o judiciales. Este «marco constitu-

cional», que distingue las políticas comunitarias procedentes de competencias exclusivas de las políticas compartidas con los Estados miembros, así como los procedimientos jurídicos que debe aplicar un gobierno para elaborar normas y reglamentos, debe permitir evaluar el seguimiento de la legislación, controlar su eficacia y la buena utilización de los recursos financieros o de otra índole disponibles. Además, debe permitir reevaluar periódicamente la legislación para realizar posibles ajustes o modificaciones, o para constatar si se han alcanzado los objetivos establecidos.

2.5 Esta simple enumeración evoca, sin tenerla verdaderamente en cuenta, la complejidad de las competencias, responsabilidades y tareas atribuidas a los diferentes actores de la Unión Europea.

2.6 La EI fue concebida desde el principio como un instrumento destinado a mejorar la calidad y la coherencia del procedimiento legislativo de elaboración de políticas que contribuirá a crear un marco de reglamentación eficaz y competente, así como a instaurar coherentemente el proceso de desarrollo sostenible. La EI apoya la competencia política sin reemplazarla. Además, debería permitir identificar los posibles efectos positivos y negativos de un proyecto legislativo, así como alcanzar un acuerdo para la realización de objetivos enfrentados. En la práctica, la EI se aplica en primer lugar a los proyectos más importantes, y después a todos los proyectos de la estrategia política anual y del programa de trabajo de la Comisión. La Comunicación de junio de 2002 explica en su anexo los principales componentes del método de evaluación del impacto y, por separado, las modalidades técnicas de aplicación que fueron publicadas en otoño de 2002 <sup>(3)</sup>. En 2005 se llevó a cabo una revisión de las directrices, seguida de otra a finales de 2007 que culmina con el presente proyecto de mayo de 2008.

2.7 Desde que se acometieron los primeros esfuerzos encaminados a mejorar la legislación, el Comité Económico y Social Europeo (en lo sucesivo, el Comité) ha respaldado las propuestas de la Comisión en la materia. En general, el Comité apoya las propuestas para mejorar la realización y presentación de las EI, que han adquirido una importancia creciente en la elaboración de los proyectos legislativos, así como otras prácticas, como la codificación, la simplificación (en la medida de lo posible) de la redacción y, sobre todo, la calidad y claridad de los conceptos jurídicos utilizados. El Comité destaca igualmente que la calidad de las traducciones de los textos y el seguimiento de la aplicación del Derecho comunitario son fundamentales para mejorar la armonización y el respeto de las normas jurídicas.

<sup>(1)</sup> Chevallier, J. (1995), «L'évaluation législative: un enjeu politique», in Delcamp A. y otros (La evaluación legislativa: un desafío político), *Contrôle parlementaire et évaluation (Control parlamentario y evaluación)*, París, 1995, p. 15.

<sup>(2)</sup> Convendría tener también en cuenta las diferentes experiencias históricas trágicas que han entrañado violaciones del Derecho en general y de los derechos humanos en particular, a veces con un grado de salvajismo inimaginable.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 276 final de 5.6.2002.

2.8 Se prevén tres categorías principales de impactos:

- impactos sociales,
- impactos económicos,
- impactos medioambientales.

El Comité destaca que la categoría de los «impactos sociales» agrupa una gran variedad de cuestiones que sería preferible tratar en dos categorías distintas: por un lado, los impactos sociales propiamente dichos y, por otro lado, los impactos de tipo social (lucha contra el terrorismo, seguridad, justicia, etc.). Las cuestiones sociales propiamente dichas están relacionadas con las cuestiones económicas y afectan a los actores sociales, la negociación colectiva y las condiciones de trabajo y empleo, mientras que las cuestiones de tipo social afectan a otros ámbitos (justicia, policía, etc.), implican más a los actores políticos y se refieren a toda la sociedad.

2.9 La EI económico privilegia el examen de análisis coste-beneficio y de la competencia. Pero, habida cuenta de la necesidad de un desarrollo sostenible, el Comité destaca que los datos sobre los impactos cualitativos y sobre la consideración del cálculo económico deben ser objeto de examen a largo plazo. Respecto a la competencia, recuerda que es un medio y no un fin. También es preciso tener en cuenta los imperativos de la política industrial y la constitución de actores económicos y financieros de dimensión internacional para sobrevivir en un contexto de competencia mundial. La dimensión mundial de la economía y las cooperaciones económicas con terceros países constituyen un marco global para las EI económicas y financieras.

2.10 La EI medioambiental debe recurrir igualmente a una serie de indicadores basados en observaciones regulares e informaciones recogidas en condiciones técnicas y contextuales comparables (calidad del aire en el medio urbano, recalentamiento atmosférico, etc.). Se trata de combinar en particular los análisis cualitativos y los costes y beneficios en esta categoría de impactos. El Comité considera que no es obligatorio privilegiar los análisis de costes-beneficios respecto a los demás resultados cualitativos. Debería ser posible presentar los dos tipos de resultados y establecer criterios de prioridad, por ejemplo, respecto al impacto que tienen ciertas fuentes de contaminación en la salud. Resulta prácticamente imposible calcular en términos económicos los años de vida humana que se pueden ganar con las medidas propuestas, pero este dato permite realizar una comparación en el tiempo, a pesar de que, en realidad, los factores que afectan a la salud son múltiples y las comparaciones en el tiempo siempre entrañan importantes márgenes de

error, sobre todo respecto al impacto que tienen en la salud otros factores distintos a la calidad del aire (modos de vida, de alimentación, efectos de las políticas de prevención, etc.).

2.11 El papel que desempeña la consulta con las partes interesadas y sus organizaciones representativas europeas, y en particular el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, que representan a la sociedad civil organizada y su expresión política local, reviste una gran importancia. Dados los estrechos plazos asignados y la unicidad lingüística de las EI, que son cuestiones problemáticas para una gran parte de las organizaciones, sobre todo nacionales, los órganos consultivos europeos tienen una responsabilidad particular a la hora de asegurar la calidad de las EI y que la consulta sea conforme con los acuerdos interinstitucionales de cooperación. Es importante que esta primera consulta no obstaculice la consulta sobre los proyectos que después serán efectivamente presentados al legislador, que tendrán una naturaleza más política.

2.12 El Comité acoge con agrado el enfoque complejo de las EI, en el plano horizontal cuando afecta a varias DG, y su determinación de una duración (corto, medio y largo plazo). El ejercicio de evaluación de las EI *a posteriori* llevado a cabo en 2007 debería traducirse en la integración de las verificaciones *a posteriori* en el procedimiento de realización de las evaluaciones del impacto, por el CEI, de manera que se pueda reflexionar seriamente sobre los indicadores y su pertinencia, así como sobre la validez de las evaluaciones, ya sean de tipo costes-beneficios o basadas en evaluaciones cualitativas. En particular, el Comité estima que las DEI <sup>(1)</sup> deberían examinar de manera más pormenorizada la cuestión de los indicadores respecto a los datos estadísticos disponibles recogidos por Eurostat o con encuestas específicas realizadas por los servicios de la Comisión. Lo mismo se puede decir de los indicadores elaborados por otras organizaciones, en particular por los organismos de la ONU como el PNUD, y los procedentes de la investigación realizada en diferentes países, ya sea por los ministerios o por las universidades.

2.13 La segunda parte del proyecto de directrices aborda debidamente las cuestiones de tipo general y transversal: la determinación de una duración, la consideración de la carga administrativa que debe ser minimizada, el imperativo de no subestimar ni los impactos que no puedan ser inmediatamente inscritos en una evaluación de costes-beneficios, ni las interacciones de diferentes factores que influyen en los impactos. Es preciso tener en cuenta el efecto de otros proyectos legislativos adoptados o en fase de realización de la EI, sobre todo si se trata de un paquete legislativo y de objetivos comunitarios generales (estrategia de Lisboa, respeto de los derechos fundamentales, estrategia energética europea y objetivo del desarrollo sostenible). Los impactos externos tampoco deben ser descuidados.

(1) Directrices para las evaluaciones del impacto.



2.14 Los impactos que afecten a las PYME, como los costes eventualmente más elevados de la regulación debido a su tamaño y las cargas administrativas bastante más elevadas que entraña una estructura pequeña en comparación con una gran empresa, deben ser evaluados de manera específica. El Comité acoge con agrado este enfoque que presta especial atención a las repercusiones para las PYME y apoya la recomendación de la Comisión de prever medidas para reducir esas repercusiones cuando la EI revele que serán desproporcionadas o excesivas.

2.15 Por último, las posibles opciones presentadas en las EI no deben ser artificiales o rebuscadas, sino que deben representar verdaderas alternativas, ser creíbles y operativas, para que sirvan de fundamento a la alternativa política más adecuada.

### 3. Consideraciones críticas

3.1 La Comisión establece de manera detallada los procedimientos y plazos para todas las evaluaciones del impacto. Aún así, estos procedimientos y plazos son suficientemente flexibles como para incluir una gran variedad de situaciones particulares.

3.2 Cada evaluación del impacto es un ejercicio ad hoc original aunque cierto número de normas y obligaciones sean inevitables, tanto para las EI preliminares como para las EI realizadas. Se puede mencionar, por ejemplo, la consulta interservicios, el plazo de realización de un estudio encargado a un consultor externo, la planificación presupuestaria o el programa de trabajo de la Comisión Europea.

3.3 El Centro Común de Investigación (CCI), cuyos investigadores a menudo colaboran con una universidad o con expertos basándose en datos de Eurostat, es el organismo que más frecuentemente interviene en la elaboración de las EI. No obstante, estos investigadores realizan, llegado el caso, su propia recopilación de los datos disponibles para definir un problema particular o recurren a métodos matemáticos y presupuestarios, así como a indicadores comunes. También pueden realizar una encuesta o sondeos para completar los procedimientos generales de consulta previstos en este contexto.

3.4 Una tendencia notable de las EI, que responde a las exigencias metodológicas del anexo (en realidad se trata de un nuevo manual o guía para la elaboración de las evaluaciones del impacto), consiste en calcular en términos económicos los impactos de las distintas opciones posibles para establecer un criterio de decisión.

3.5 No obstante, aunque se pueden mensurar los impactos medioambientales <sup>(1)</sup>, por ejemplo, en términos de costes u ahorros, por razones de orden superior, sobre todo de tipo cualitativo, ciertos factores deberían ser tenidos en cuenta a pesar de los costes, como el impacto sobre el cambio climático, el respeto de los derechos fundamentales, las cuestiones éticas y el impacto sobre la salud a corto y largo plazo.

3.6 Los criterios cualitativos deberían prevalecer frecuentemente puesto que responden a los objetivos y políticas de la Unión Europea. Es cierto que al final se traducen en costes financieros (indemnización de las víctimas del amianto, etc.), pero la prevención responde a una necesidad ética. En efecto, aunque el amianto fuese una solución eficaz y poco costosa para aislar los edificios, las máquinas y las tuberías en particular, el coste actual que tiene la operación de eliminación del amianto anula las ventajas financieras conseguidas a corto plazo. Por lo tanto, el balance es negativo y, después de algunas décadas, el contaminador no es necesariamente quien está pagando. En las EI se debería confirmar categóricamente el principio de precaución sin utilizarlo como excusa para justificar el inmovilismo.

3.7 Tomando un poco de distancia, parece ser que los principales problemas afrontados afectan a la consulta de las partes interesadas. Ciertas manifestaciones pueden ser consideradas como individuales aunque el autor pueda ser un pequeño empresario o un trabajador autónomo cuya valiosa experiencia no debería desestimarse para dar preferencia a grupos de presión con mucho poder y activos, capaces de aportar peritajes o informaciones a veces influenciadas <sup>(2)</sup>.

3.8 En el marco de proyectos muy complejos, los impactos pueden ser especialmente difíciles de calcular (REACH, por ejemplo). La decisión de proteger a los trabajadores y usuarios de los productos ha prevalecido, aunque el sector industrial haya conseguido encontrar apoyos políticos con mucho poder para limitar el alcance de la legislación.

3.9 Sin embargo, estas situaciones no son atípicas. En efecto, los grupos afectados defienden sus intereses, pero incumbe al legislador hacer prevalecer el interés general sobre los intereses particulares a corto plazo. Algunas «restricciones» a corto plazo pueden convertirse en ventajas comparativas a medio plazo, en particular al establecer normas europeas que se convierten en normas universales al producirse una evolución tecnológica (por ejemplo, el límite de las emisiones de los motores de los automóviles, los esfuerzos de promoción de las energías alternativas menos contaminantes y más sostenibles).

<sup>(1)</sup> Punto 9.3.4 del anexo Modelos de Evaluaciones de impacto ambiental.

<sup>(2)</sup> Aspecto ilustrado por la consulta sobre la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador (documento de consulta elaborado por los servicios de la Dirección General del mercado interior el 19.10.2000).

3.10 El recurso a los libros verdes y libros blancos para preparar la elaboración de una legislación es muy eficaz en el marco de un debate público para recoger la opinión de las partes afectadas y, en general, de la sociedad civil organizada en el seno del CESE o representada por las ONG europeas especializadas. El propio legislador, durante el debate interno, tiene tiempo para examinar posibles compromisos dinámicos.

3.11 Por el contrario, el Comité constata que la precipitación o la ideología pueden afectar a proyectos que acaban siendo rechazados o muy modificados, mientras que un enfoque menos radical hubiese podido conseguir resultados aceptables para todas las partes (como fue el caso del proyecto de directiva «servicios portuarios», elaborada urgentemente por una Comisión Europea saliente que, en aquella época, no dispuso de tiempo para realizar una consulta y buscar compromisos).

3.12 La crisis actual debería incitar a la mayor prudencia ante ciertas «ideas preconcebidas» y otros principios de autoridad. El criterio de validación por la práctica es fundamental para acumular una experiencia colectiva de las EI, regida tanto por la prudencia como por la creatividad. Este enfoque se opone a conceptos supuestamente científicos como el planteamiento según el cual, por un lado, un mercado sin regular será más eficaz que una regulación adaptada que pretenda garantizar la transparencia para evitar los desvíos o fraudes y, por otro lado, toda ayuda estatal es negativa por principio. Una visión realista y equilibrada debería prevalecer sobre visiones demasiado simplistas de la economía y las finanzas.

#### 4. Conclusiones

4.1 El Comité estima que las evaluaciones del impacto contribuyen a mejorar de manera efectiva la legislación y confirma

estar dispuesto a participar en ellas con todas sus competencias y recursos materiales y humanos. En efecto, se trata de un desafío político fundamental para garantizar la mejor incorporación posible del Derecho comunitario al Derecho nacional. Es preciso asegurar que los ciudadanos entienden de la mejor manera posible el proceso legislativo o normativo, ya se trate de Derecho positivo (*hard law*) o de Derecho indicativo (*soft law*). Además, las organizaciones no gubernamentales representativas deben participar en los procesos comunitarios gracias al método tradicional de los cuestionarios.

4.2 El Comité está convencido de que las DG deben prestar mayor atención a estas consultas, ya que a veces no se tienen suficientemente en cuenta las reservas expresadas sobre determinadas propuestas legislativas. Esto entraña a veces importantes modificaciones de estas propuestas a través de enmiendas «esenciales» e, incluso, su rechazo por alguno de los legisladores comunitarios, es decir, el Consejo y el Parlamento Europeo, que prestan atención a las reacciones o manifestaciones en el seno de la sociedad civil. La democracia participativa está en condiciones de evitar estas situaciones que son muy costosas en última instancia, tanto en términos políticos como presupuestarios.

4.3 Un método moderno y eficaz de producción legislativa valorizará el papel del legislador comunitario.

4.4 Por último, el Comité elogia los esfuerzos y recursos utilizados desde hace años para mejorar la legislación, por ser una cuestión fundamental para la existencia de una Unión basada en el Derecho, y pide a la Comisión que continúe por la misma vía.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

## Dictamen del comité económico y social europeo sobre el tema «Líneas de conducta para el servicio de interés general y la globalización»

(2009/C 100/06)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Líneas de conducta para el servicio de interés general y la globalización».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de septiembre de 2008. (ponente: Sr. Hernández BATALLER).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 50 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y Recomendaciones:

A) El CESE insta a las demás instituciones comunitarias a preparar una iniciativa comunitaria para abordar un debate en profundidad sobre la necesidad de establecer unas líneas de conducta respecto a los servicios de interés general y la globalización.

B) El CESE solicita a la Comisión que en los correspondientes Informes de Evaluación que presente sobre los servicios de interés general (SIG) dedique, periódicamente, un capítulo a la mundialización y los efectos que la misma puede generar sobre los servicios de interés general.

C) En cuanto a las compras públicas, y sin perjuicio de aplicar la necesaria innovación a través de la prestación de los servicios de la sociedad de la información<sup>(1)</sup>, la evolución debe intentar mantener las características esenciales de estos servicios y establecer un marco para la prestación adecuada de dichos servicios (por ejemplo, en la telemedicina, la deontología profesional y la privacidad de los datos).

D) Hay que impulsar el establecimiento futuro de una Gobernanza Mundial, cuya orientación se pueda basar en una participación equilibrada de las organizaciones internacionales, los Estados miembros y las partes interesadas.

E) La OIT y la OMS, que se ocupan de problemas relacionados con la salud y el trabajo, también deberían formar parte (en calidad de observadores) de la gobernanza mundial dentro de la OMC.

F) A esta gobernanza se podría contribuir a través de un Foro consultivo que tuviera como misión la definición y revisión de las futuras medidas que cabrá adoptar en el marco de

los SIG, así como el seguimiento del cumplimiento de los principios y valores que conforman los servicios de interés general.

G) Respecto a la Gestión de los Bienes Públicos Mundiales, debe abrirse una reflexión sobre los aspectos esenciales del futuro a efectos de una gobernanza mundial de dichos bienes. A nivel comunitario debería establecerse un programa de acción a nivel europeo en el que se fijasen las modalidades de financiación de estos bienes.

Esa gobernanza mundial debería preocuparse por la gestión de esos Bienes Públicos Mundiales, profundizando el camino abierto por la Cumbre del G8 de Heiligendamm sobre la biodiversidad y los recursos energéticos.

### 2. Introducción

2.1 Es un hecho incuestionable que los servicios de interés general cumplen una función de primer orden en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos, hasta el punto de que su contribución a la cohesión social, económica y territorial, así como al desarrollo sostenible de la UE, se integra plenamente dentro del modelo social europeo<sup>(2)</sup> y completan y trascienden el mercado interior constituyendo una condición previa para el bienestar económico y social de los ciudadanos y las empresas<sup>(3)</sup>.

2.1.1 Se conoce por globalización el fenómeno de apertura de las economías y las fronteras, como resultado del incremento de los intercambios comerciales, los movimientos de capitales, la circulación de las personas y las ideas, la difusión de la información, los conocimientos y las técnicas, y de un proceso de desregulación. Este proceso, tanto geográfico como sectorial, no es reciente, pero se ha acelerado en los últimos años.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Favorecer el acceso de todos los públicos a la biblioteca digital europea», punto 1.3, DO C 162, 25.6.2008, p. 46.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», DO C 309, 16.12.2006, p. 119.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general», DO C 309, 16.12.2006, p. 135, punto 2.1.

2.1.2 La globalización es fuente de múltiples oportunidades, aunque sigue siendo uno de los mayores retos que debe afrontar hoy la Unión Europea. Para poder explotar plenamente el potencial de crecimiento de este fenómeno y garantizar un reparto justo de sus beneficios, la Unión Europea procura establecer un modelo de desarrollo sostenible mediante una gobernanza multilateral a fin de reconciliar el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente.

2.2 La globalización económica está configurando, no obstante, un nuevo escenario dentro del cual adquieren gran relevancia las decisiones adoptadas por algunos organismos internacionales como, por ejemplo, la OMC, que pueden cuestionar la pervivencia de los servicios de interés general como seña de identidad de dicho modelo.

2.3 En este contexto, es necesario articular los mecanismos jurídicos internacionales pertinentes para que la UE y sus Estados miembros garanticen la viabilidad de los servicios de interés general sin recurrir a estrategias que obstaculicen la aplicación de los principios del libre comercio internacional o menoscaben la competitividad de la economía europea.

2.3.1 Asimismo, las instituciones de la Unión Europea deberán prestar una especial atención al funcionamiento de los organismos de autorregulación que, a nivel universal, se ocupan de la definición de pautas comunes de actuación de los poderes públicos en ámbitos que afectan a los servicios de interés general (v.gr. la Unión Internacional de Telecomunicaciones/UIT).

2.3.2 En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea <sup>(1)</sup>, el artículo 36 establece que la UE reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés general, tal y como disponen las legislaciones y prácticas nacionales de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial, estableciendo por primera vez un vínculo entre estos servicios y los derechos fundamentales <sup>(2)</sup>.

2.3.3 El Tratado de Lisboa refuerza el papel de la Unión Europea de forma significativa en la esfera económica y comercial. Esta acción de la UE en el plano internacional se hace particularmente necesaria en el contexto actual, en el que asistimos a un proceso creciente de globalización de la economía y a un reforzamiento del sistema multilateral de comercio tras el fuerte impulso que recibió el mismo a raíz de la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995.

<sup>(1)</sup> DO C 303, de 14.12.2007 (según proclamación solemne del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión de 2007).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general», DO C 309, 16.12.2006, punto 3.9.

2.3.4 Este Tratado de Lisboa incluye unas disposiciones de aplicación general a toda la acción exterior de la Unión en el Capítulo I del Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE). Por su parte la regulación correspondiente a la política comunitaria la encontramos prevista actualmente en el Título IX de la Tercera Parte del TCE, artículos 131 a 134, que se refieren a la «política comercial común». El Tratado utiliza dicha expresión para designar un conjunto de mecanismos institucionales de adopción de decisiones en ámbitos materiales concretos para el logro de determinados objetivos, a través del cual se brinda a la Comunidad la posibilidad de intervenir en tales ámbitos materiales de una forma global <sup>(3)</sup>.

2.3.5 En el artículo 131 del TCE se configuran como objetivos inherentes a la política comunitaria el de contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias.

2.3.6 Además, hay que tener en cuenta la incidencia que pueden tener en el diseño de la política comercial comunitaria los objetivos de las distintas políticas horizontales de la Comunidad, tales como cultura, salud pública <sup>(4)</sup>, protección de los consumidores e industria, siendo esta última, junto a los servicios, la que probablemente puedan desplegar una mayor, y más problemática, influencia en la conducción de la Política Comercial Común.

2.3.7 Ya el CESE indicó que la reforma de los Tratados supone un paso adelante, en particular por lo que respecta a los servicios de interés general (SIG) por la introducción, en las disposiciones sobre el funcionamiento de la Unión, de una cláusula de aplicación general para los servicios de interés económico general (SIEG), en el artículo 14, que deberá aplicarse en todas las políticas de la UE, incluido el mercado interior y la competencia, así como de un protocolo anejo a los dos Tratados que afecta al conjunto de los servicios de interés general, incluidos los servicios no económicos de interés general <sup>(5)</sup>.

2.4 La firma del Tratado de Lisboa abre, en este sentido, nuevos horizontes para el proyecto de integración europea, con nuevas disposiciones que implican la posibilidad de ofrecer un marco jurídico supranacional más adecuado para la definición y la regulación del acceso y el funcionamiento de dichos servicios en todos los Estados miembros de la UE. Esto incluye en particular:

<sup>(3)</sup> Véase «Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa», Miguel Ángel Cepillo Galvín, en la obra colectiva: El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional. Coordinador: José Martín y Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo», DO C 224, 30.8.2008, p. 87.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Una evaluación independiente de los servicios de interés general», DO C 162, 25.6.2008, p. 42.

— el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cerca posible de las necesidades de los usuarios;

— la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;

— un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

2.4.1 Algunos actos en materia de gobernanza de la mundialización que promueven los organismos internacionales multilaterales, tales como la OMC, podrían reforzar esta posición especialmente a través de sus paneles arbitrales que podrían cumplir una función especialmente importante.

2.5 Con esta perspectiva supranacional resultará más fácil ejercer una influencia relevante en el seno de la comunidad internacional y que se desarrollen así los medios necesarios para erradicar las amenazas a nuestro modelo social, que debería transmitir la idea de un espacio de prosperidad democrática, ecológico, competitivo, solidario y socialmente inclusivo para todos los ciudadanos de Europa (<sup>1</sup>).

2.6 Por consiguiente, pueden identificarse, en el actual contexto internacional, diversos planos o estratos que requieren un tratamiento estratégico diferenciado de la UE, tales como:

2.6.1 La gestión de los bienes públicos mundiales (aire, agua, bosques, etc.) que, desde planteamientos intangibles de solidaridad como los previstos en la «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional» (AG de las Naciones Unidas, Resolución 3201 de 2.5.1974), promovieran desde la Unión Europea la elaboración de un marco supranacional coherente con los acuerdos y decisiones internacionales que puedan adoptarse al respecto.

2.6.1.1 Los bienes públicos mundiales son bienes o servicios indispensables tanto para el bienestar de los individuos como para el equilibrio de las sociedades del Norte y del Sur del planeta. El solo hecho en el plano nacional o el mercado no puede suministrar estos bienes públicos mundiales: su preservación y su producción necesitan una cooperación internacional.

(<sup>1</sup>) Dictamen del CESE sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», DO C 309, 16.12.2006.

2.6.2 El mantenimiento y desarrollo de algunos servicios que se prestan en común para el beneficio general de los ciudadanos de la UE, como Galileo, y que requieren grandes inversiones de dinero público.

2.6.3 El reparto de competencias entre la UE y sus Estados miembros en la regulación del acceso a ciertos servicios de comunicaciones electrónicas, como Internet, de implantación universal.

2.6.4 La definición de las funciones de las entidades subestatales (federales, regionales y locales) que actualmente sostienen, gestionan y regulan la prestación de servicios sociales, en un futuro contexto de aplicación de acuerdos internacionales que liberalicen el comercio de servicios en sectores actualmente no liberalizados o excluidos inicialmente de tal posibilidad.

2.6.5 Definir, igualmente, una estrategia política y jurídica diferenciada sobre la situación futura de los servicios de interés general que se prestan en red y el resto de los servicios.

2.6.6 Lamentablemente, no existe un tratamiento de los servicios de interés general en los actuales foros internacionales, para preservar y difundir sus principios y valores.

2.6.7 Sin embargo desde enero de 2003, seis organizaciones internacionales (Banco Mundial, CNUNED-Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y desarrollo, la FAO, el FMI, la OCDE y las Naciones Unidas) tienen el estatuto de observador en el seno de la OMC, conformando el principio de una incipiente Gobernanza Mundial — a completar en el futuro — en la que se conforman las reglas del Derecho internacional (acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, convenios internacionales del trabajo, derechos humanos, ámbito económico y social). No obstante, están ausentes dos organizaciones, como la OIT y la OMS que hacen que los problemas de empleo y salud no formen parte de ese germen de Gobernanza mundial. La Unión, por tanto, debería recomendar la presencia de dichas organizaciones.

### 3. El acervo jurídico relativo a los servicios de interés general que debe preservar la UE en el ámbito del Acuerdo GATS-OMC

3.1 Durante los últimos diez años las instituciones de la Unión han avanzado en la creación progresiva de elaborar una noción y un marco jurídico sobre los servicios de interés general sin elaborar un marco jurídico común completo al respecto (<sup>2</sup>).

(<sup>2</sup>) Véanse Resolución del Parlamento Europeo A.6-0275/2006 de 26.9.2006; Libro Blanco de la Comisión Europea, COM(2004) 374 de 12.5.2004; Comunicación de la Comisión Europea, COM(2007) 725 de 20.11.2007, etc.

3.2 No obstante, debe subrayarse la coherencia orgánica del Comité Económico y Social Europeo que, en sucesivos dictámenes <sup>(1)</sup>, ha sostenido una posición consensuada y permanente sobre los aspectos jurídicos esenciales de los servicios de interés general (SIG), en cuanto <sup>(2)</sup>:

- responder a los principios de igualdad, universalidad, asequibilidad y accesibilidad, fiabilidad y continuidad, calidad y eficacia, garantía de los derechos de los usuarios, así como rentabilidad económica y social;
- tener en cuenta las necesidades específicas de ciertos grupos de usuarios, como las personas discapacitadas, dependientes, desfavorecidas, etc.

3.3 En este sentido, el CESE sostiene la inconveniencia de definir exhaustivamente los SIG, pero conviene centrarse en la misión de los mismos, si bien los servicios de interés económico general se caracterizan por la búsqueda de una serie de arbitrajes entre:

- mercado e interés general,
- objetivos económicos, sociales y medioambientales,
- usuarios (particulares, incluidos los grupos desfavorecidos, empresas, colectividades, etc.) que no tienen las mismas necesidades o intereses,
- las cuestiones que son competencia de cada uno de los Estados miembros y la integración comunitaria <sup>(3)</sup>.

3.3.1 Por su parte, los servicios sociales de interés general <sup>(4)</sup> tienen por finalidad responder a todas las situaciones de fragilización social por causa de enfermedad, vejez, incapacidad laboral, discapacidad, precariedad, pobreza, exclusión social, toxicomanía, dificultades familiares y de vivienda, así como dificultades relacionadas con la integración de las personas extranjeras.

<sup>(1)</sup> Véanse Dictamen exploratorio del CESE sobre los SIG, DO C 241 de 7.10.2002, p. 119; Dictamen del CESE acerca del *Libro Blanco sobre los SIG*, DO C 221 de 8.9.2005, p. 17; Dictamen de iniciativa del CESE sobre «*El futuro de los SIG*», DO C 309 de 16.12.2006, p. 135.

<sup>(2)</sup> Dictamen sobre el tema «*Evaluación de los servicios de interés general*», DO 162, 25.6.2008, punto 3.2.

<sup>(3)</sup> Dictamen sobre el tema «*Evaluación de los servicios de interés general*», DO 162, 25.6.2008, punto 3.7.

<sup>(4)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «*Comunicación de la Comisión-Aplicación del programa comunitario de Lisboa: Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*», DO C 161, 13.7.2007, p. 80.

3.3.2 Sin perjuicio de la libre elección de las autoridades nacionales, el CESE considera que, entre estos servicios de interés nacional, regional o municipal, cabe incluir, con carácter enunciativo y no limitativo, los relativos al sistema obligatorio de educación, salud y protección social, actividades culturales, caritativas, de carácter social o solidario, así como los servicios audiovisuales y los de distribución de agua y saneamiento <sup>(5)</sup>.

3.4 El CESE considera que lo relevante a estos efectos es concentrarse en la misión particular de los SIG y en los requisitos (obligaciones de servicio público) que se les imponen para desempeñar sus funciones y que deben establecerse con claridad.

3.5 El Protocolo sobre los SIG, anejo al Tratado de Lisboa, introduce una noción de los mismos que tiene carácter interpretativo y que es compatible con la posición del CESE. Se trata de la primera vez que el Derecho Originario de la UE se ocupa específicamente de esta cuestión y, dada su fuerza vinculante, supondrá una directriz inquebrantable para la acción institucional de la UE tanto dentro como fuera del territorio de sus Estados miembros.

3.6 Concretamente, el artículo 2 del Protocolo afirma que «*las disposiciones de los Tratados no modifican en modo alguno la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios no económicos de interés general*».

3.6.1 Aunque el protocolo diferencia implícitamente entre el carácter económico y no económico de los SIG, dada la falta de un acto institucional que catalogue a unos y a otros, y a la luz de lo previsto en la Declaración sobre la delimitación de competencias — aneja al Acta Final de la CIG 200 — y del Protocolo sobre el ejercicio de las competencias compartidas — anejo al TUE y al TFUE —, la posición de los Estados miembros sobre el particular sigue siendo la pauta jurídica más relevante a tener en cuenta.

En este sentido, resultará muy útil el seguimiento de las evaluaciones que realice la Comisión Europea sobre la implementación en los Estados miembros de la Directiva de Servicios, dado su posterior impacto en la negociación y celebración de Acuerdos de liberalización del comercio de servicios regulados en el seno de la UE.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «*El futuro de los servicios de interés general*», DO C 309, 16.12.2006, punto 10.3.

3.6.2 Por consiguiente, la acción de la UE en este ámbito queda, de momento, sujeta a dos condicionantes:

- a) La elaboración y adopción de futuros actos de Derecho derivado deberá tener en cuenta las tradiciones jurídicas de los Estados miembros referentes a la noción, categorías y criterios de funcionamiento de los SIG.
- b) La elaboración de acuerdos internacionales, incluidos los celebrados en el seno de Organizaciones en que estén representados la UE y sus Estados miembros, así como la fijación de posiciones comunes en cualesquiera Rondas Negociadoras o Conferencias Internacionales, deberá realizarse mediante una concertación mixta, Estados miembros-UE, y, en todo caso, deberá reflejar los elementos esenciales contenidos en el Tratado de Lisboa y los que integran el régimen jurídico de los Estados miembros que regula los SIG.

#### 4. El caso específico del GATS/OMC

4.1 La Organización Mundial del Comercio (OMC) es la organización internacional que se ocupa de las normas globales que rigen el comercio entre los países, en base a un sistema multilateral. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial <sup>(1)</sup>.

4.2 Su principal función es garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles. Prácticamente todas las decisiones se adoptan por consenso entre todos los países miembros para después ser ratificadas por sus respectivos parlamentos, y las fricciones comerciales se canalizan a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

4.3 El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es el primer conjunto de principios y normas convenidos de forma multilateral para regir el comercio internacional de servicios. Se indican los sectores de servicios que los miembros de la OMC están dispuestos a abrir a la competencia exterior y se especifica el grado de apertura de dichos mercados, entre los que se encuentran algunos SIEG tales como los servicios financieros, las comunicaciones electrónicas, los servicios postales, los servicios de transporte y energía, entre otros.

4.4 El CESE ya instó al resto de instituciones comunitarias <sup>(2)</sup> a que los principios rectores de los servicios de interés

general quedasen recogidos en la posición adoptada por la Unión en las negociaciones comerciales, especialmente en el marco de la OMC y del Acuerdo General sobre el Comercio (AGCS). Consideraba inadmisibles que, en las negociaciones comerciales internacionales, la Unión Europea asumiera compromisos de liberalización de sectores o actividades que no hubieran sido decididos en el marco de las normas del Tratado específicas para los servicios de interés general. La necesidad de mantener la capacidad de los Estados miembros para regular los servicios de interés general con el fin de alcanzar los objetivos sociales y de desarrollo que se ha fijado la Unión requiere excluir de las negociaciones antes citadas los servicios de interés general no regulados.

4.5 A la luz de la letra b) del artículo 1,3 del GATS, quedan en principio excluidos de su aplicación los «servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales», entendiéndose por tales, según la letra c) del mismo artículo, «todo servicio (de cualquier sector) que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios».

4.5.1 Dado que el GATS no se refiere «*stricto sensu*» a los «servicios de interés general», salvo en la acepción terminológica de la letra c), ii del artículo XXVIII <sup>(3)</sup>, se abre un amplio campo de incertidumbre para establecer una noción consensuada y un marco internacional adecuado para regular el funcionamiento de los SIG dentro de la OMC, lo que podría llegar a cuestionar algunas disposiciones del Derecho comunitario.

4.5.2 Dada, además, la gran cantidad de medidas gubernamentales (o de naturaleza pública), sobre las que sería de aplicación el GATS a la luz de su artículo 1,1 <sup>(4)</sup>, y la posición del órgano de apelación claramente favorable a aplicar el Acuerdo a cualquier medida, no suficientemente justificada, que distorsione el comercio de servicios <sup>(5)</sup>, resulta necesario fijar una posición uniforme y firme de la UE en el seno de la OMC, guardando los principios comunes y valores que forman parte del acervo comunitario.

4.5.3 La única excepción en dicho sentido la constituyen las letras a) y b) del artículo 2 del anexo al GATS relativo a los Servicios de Transporte Aéreo, que excluye de la aplicación del Acuerdo y de su procedimiento de solución de diferencias «a los derechos de tráfico, sea cual fuere la forma en que se hayan otorgado, o a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico».

<sup>(1)</sup> Mediante Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994 (DO L 336 de 23.12.1994), el Consejo adopta los textos jurídicos resultantes de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay concluidas con la firma del Acta Final de Marrakech y la creación de la Organización Mundial del Comercio.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de los servicios de interés general», DO C 309, 16.12.1006.

<sup>(3)</sup> Esta disposición que se ocupa de las «Definiciones», entiende, entre las «medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios», «el acceso a servicios que se ofrezcan al público en general por prescripción de esos Miembros, y la utilización de los mismos, con motivo del suministro del servicio».

<sup>(4)</sup> Que dice: «el presente Acuerdo se aplica a las medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios».

<sup>(5)</sup> V.gr. Asunto Estados Unidos (medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas), WT/DS/AB/R/AB-2005-1). Un análisis en Moreira González, C. J. «Las cláusulas de Seguridad Nacional», Madrid 2007, pp. 229, ss. Similarmente, Asunto CE (Régimen sobre la importación, venta y distribución de bananas), WT/DS27/AB/R/197.

4.6 En esta situación se abren, entre otras, diversas opciones sobre las que deberá pronunciarse la OMC:

4.6.1 Es en todo caso conveniente fomentar un acuerdo con el resto de las partes contratantes para perfilar la noción de «servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales» del artículo I:3 del GATS, a los efectos de que la previsión de la letra b) de dicho artículo, que contempla con carácter general la liberalización de cualquier servicio en cualquier sector económico, no impida que los Estados adopten medidas de excepción excluyendo de la liberalización a los servicios sociales y a los servicios de interés general sin que por ello violen las obligaciones derivadas del GATS en lo referente a la no obstaculización del comercio de servicios.

4.6.2 La diferente perspectiva con la que puede evaluarse la prestación de un servicio y, en su caso, catalogarlo como SIG a efectos de la aplicación del GATS en función de que se focalice a los consumidores del servicio en vez de a la entidad que lo presta. Sólo las razones de preservación del interés general, en el

plano comunitario o en el de los Estados miembros, y la protección del consumidor de los servicios podrían alegarse para excluir a los SIG de la aplicación del GATS dado que, a tales efectos, es irrelevante que el servicio se preste por una entidad pública o privada, nacional o extranjera.

4.6.3 La necesidad de conciliar la noción comunitaria de entidades de crédito de naturaleza pública y de servicios financieros afectos al interés público (por ejemplo, planes de jubilación y pensiones públicas) con la noción del tercer inciso de la letra b) del artículo 1 del anexo al GATS sobre Servicios Financieros, que por «servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales» entiende «*otras actividades realizadas por una entidad pública por cuenta o con garantía del Estado o con utilización de recursos financieros de éste*».

4.6.4 El G-20 financiero <sup>(1)</sup> podría asumir un papel de «catalizador», en cuanto a las decisiones que deben adoptar las organizaciones internacionales especializadas (tales como la OMS, la FAO, el Banco Mundial, el FMI etc.) en materia de servicios financieros y la salvaguarda de los principios y valores de los servicios de interés general.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> El G20 financiero reagrupa, además de los países del G8, once ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales que representan un total del 85 % del PIB mundial, más la Unión Europea (mediante el país que ejerce la Presidencia del Consejo y el Presidente del Banco Central Europeo).



## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo»

(2009/C 100/07)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 94 votos a favor y 2 abstenciones el siguiente Dictamen.

### 1. Recomendaciones

1.1 El CESE recomienda que se establezcan normas específicas para los servicios de seguridad aérea, unificadas al nivel más elevado posible, a fin de complementar las normas jurídicas comunes vigentes que definen la estrategia comunitaria en materia de seguridad de la aviación civil.

1.2 En opinión del Comité, los proveedores de servicios deberían quedar excluidos de las actividades de seguridad aérea, entre otros, en los casos siguientes: si se encuentran en situación de quiebra o liquidación o si están sujetos a un procedimiento de declaración de quiebra, si han sido condenados por un delito que afecte a su conducta profesional, si han cometido una falta profesional grave, si han incumplido sus obligaciones relativas al pago de las cotizaciones a la seguridad social o sus obligaciones fiscales, si han sido declarados culpables de incurrir en falsedad u omisión en el suministro de información en el marco de una licitación, o no han procedido a la inscripción obligatoria en el registro profesional correspondiente si así lo prescribe la legislación nacional. Asimismo, los proveedores de seguridad aérea deberían disponer de un sistema interno de selección de personal, garantizar una adecuada formación del mismo y demostrar que disponen de suficiente cobertura de seguros para las responsabilidades eventuales derivadas de la ejecución del contrato.

1.3 El CESE recomienda asimismo la introducción de un conjunto común jurídicamente vinculante de cursos de formación, así como de un programa obligatorio de formación para el personal de seguridad de los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

1.4 El Comité considera que las medidas deben ser claras y concisas.

1.5 El CESE estima necesario informar explícitamente a las compañías aéreas, a los aeropuertos y a los proveedores de seguridad acerca de la aplicación de la legislación en la que se formulan medidas de seguridad, facilitándoles, en condiciones estrictas, el acceso directo a dichas normas.

1.6 El Comité opina que la publicación en el Diario Oficial de la UE de las partes no sensibles de las normas de ejecución que

contienen medidas de seguridad que impongan obligaciones a los pasajeros o limitaciones de sus derechos, así como la revisión de dichas medidas de seguridad cada seis meses, es un requisito impuesto por el ordenamiento jurídico comunitario.

1.7 El CESE pide a la Comisión Europea que tome la iniciativa respecto a las indemnizaciones para las víctimas de actos criminales como, por ejemplo, atentados terroristas en el ámbito de la aviación.

1.8 Se deberían adoptar medidas para promover el reconocimiento y el desarrollo profesional de las carreras relacionadas con el ámbito de la seguridad.

1.9 Las medidas de seguridad deberían evitar los controles redundantes, aplicando el principio de un control de seguridad único en toda la UE. Cabe asimismo promover el reconocimiento de las medidas de seguridad de terceros países.

1.10 Las medidas de seguridad deberían desarrollar estrategias innovadoras personalizadas que permitan diferenciar entre medidas para la tripulación y los pasajeros sin poner en peligro la seguridad.

1.11 En opinión del Comité, en la asignación de fondos para la investigación en materia de seguridad debería darse prioridad a la seguridad aérea.

1.12 Es indispensable que la Comisión Europea lleve a cabo una evaluación independiente de las tecnologías y de los requisitos para estas últimas. En opinión del CESE, sobre la base de esta evaluación independiente deberían establecerse normas relativas a las tecnologías utilizadas en el ámbito de la seguridad aérea y un registro central de proveedores autorizados.

1.13 El CESE cree necesario un enfoque más coordinado entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Por otro lado, las medidas nuevas más estrictas adoptadas en los Estados miembros que impongan obligaciones a los pasajeros o limiten sus derechos deberían basarse en una evaluación del riesgo y tener en cuenta la dignidad humana, revisarse cada seis meses y comunicarse explícitamente a los viajeros.

## 2. Introducción

2.1 Los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 trajeron como consecuencia la adopción de un Reglamento Marco del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecían normas comunes en el ámbito de la seguridad de la aviación civil <sup>(1)</sup>. Este Reglamento especifica las principales disposiciones y normas comunes que definen la estrategia comunitaria relativa a la seguridad de la aviación civil. Si bien la legislación comunitaria establece normas comunes básicas, permite también que los Estados miembros (y los aeropuertos individuales) establezcan normas más estrictas, debido a la existencia de diferentes niveles de riesgo de ataque terrorista en función del Estado miembro, del aeropuerto o de la compañía aérea.

2.2 La Comisión Europea inició en 2005 un proceso de revisión de este Reglamento Marco en el ámbito de la seguridad aérea <sup>(2)</sup>, proceso que desembocó finalmente el 11 de enero de 2008 en un acuerdo entre los miembros del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea que llevó a la adopción, el 11 de marzo de 2008, de un nuevo Reglamento Marco n° 300/2008 <sup>(3)</sup>. El objetivo de la revisión era aclarar, simplificar y armonizar aún más los requisitos legales, con el fin de mejorar la seguridad global de la aviación civil.

2.3 Es preciso aprovechar el impulso creado por la revisión del Reglamento Marco, porque se trata de un cambio fundamental en las normas que rigen la seguridad aérea. La política común de transportes fue una de las primeras políticas comunes de la Comunidad Europea. En este contexto, el transporte aéreo es de vital importancia para la libre circulación de personas y de mercancías, dos de los objetivos de la Comunidad Europea. La libertad del ciudadano de un Estado miembro para viajar libremente a otro Estado miembro implica la protección de esta persona contra cualquier daño. Por otro lado, la alteración (por ejemplo a raíz de un atentado terrorista) del sistema de transporte aéreo tendría consecuencias negativas para la economía europea en su conjunto. Es evidente, por lo tanto, que la seguridad debe seguir siendo un elemento esencial para el buen funcionamiento del transporte aéreo.

2.4 A pesar de las numerosas iniciativas en el ámbito de la seguridad aérea, el actual marco regulador no aborda algunas de las preocupaciones básicas de los pasajeros, compañías aéreas, aeropuertos y proveedores de seguridad privada. El sector del transporte aéreo necesita medidas más claras, globales y armonizadas. Por consiguiente, el objetivo último de la política de seguridad aérea debería ser la creación de un marco regulador claro, eficiente y transparente con el que se consiga dar un rostro humano a la seguridad.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes en el ámbito de la aviación civil, DO L 355, 30.12.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 566, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes en el ámbito de la seguridad de la aviación civil, DO C/2004/96.

<sup>(3)</sup> Reglamento (CE) n° 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2320/2002, DO L 97, 9.4.2008, p. 72.

## 3. La certificación de los proveedores de seguridad privada es una necesidad

3.1 Dado que la seguridad aérea es crucial para el funcionamiento del sistema de transporte aéreo, es necesario definir requisitos específicos para los servicios de seguridad aérea como complemento de las normas jurídicas comunes que rigen la estrategia comunitaria en materia de aviación civil. En la práctica, los proveedores de seguridad privada suelen escogerse simplemente en función del precio más bajo, a pesar del carácter sensible que posee su actividad. Debería elaborarse una nueva legislación que hiciese obligatorias dichas normas, con el objeto de ofrecer criterios orientativos basados en niveles de calidad para la selección y asignación de los proveedores de seguridad aérea.

3.2 La selección y asignación de los proveedores de seguridad según criterios de calidad debería tener en cuenta, entre otros, su capacidad financiera y económica, su transparencia financiera, su competencia profesional y capacidad técnica, enfocado todo ello a la mejora de la calidad de los servicios.

3.3 La Asociación Europea de Seguridad Aérea ha puesto en marcha recientemente una iniciativa de autorregulación mediante una Carta de la Calidad y un Anexo sobre la formación del personal de seguridad privada. Los principios definidos en este documento podrían servir de base para la certificación de todas las empresas de seguridad privada en el ámbito de la aviación, e ilustran el compromiso del sector con las prestaciones de alta calidad.

3.4 El Comité Económico y Social Europeo recomienda la elaboración de criterios de calidad jurídicamente vinculantes para los proveedores de seguridad privada en el ámbito de la aviación. Los proveedores de servicios podrían quedar excluidos de las actividades de seguridad aérea, entre otros, en los casos siguientes: si se encuentran en situación de quiebra o liquidación o si están sujetos a un procedimiento de declaración de quiebra, si han sido condenados por un delito que afecte a su conducta profesional, si han cometido una falta profesional grave, si han incumplido sus obligaciones relativas al pago de las cotizaciones a la seguridad social o sus obligaciones fiscales, si han sido declarados culpables de incurrir en falsedad u omisión en el suministro de información en el marco de una licitación o no han procedido a la inscripción obligatoria en el correspondiente registro profesional si así lo prescribe la legislación nacional. Asimismo, los proveedores de seguridad aérea deberían disponer de un sistema interno de selección de personal que garantice la adecuada formación del mismo, y demostrar que disponen de suficiente cobertura de seguros para las responsabilidades eventuales derivadas de la ejecución del contrato.

3.5 El Comité Económico y Social propone asimismo la introducción de un conjunto común jurídicamente vinculante de cursos de formación, y de un programa obligatorio de formación para los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

## 4. Reconocimiento de la comprobación de antecedentes del personal de seguridad

4.1 De acuerdo con el Reglamento Marco sobre la seguridad aérea, tanto el actual como el futuro, el personal de seguridad deberá someterse antes de su designación a una formación específica y a una comprobación de antecedentes personales. Es crucial que el futuro agente de seguridad no figure en registros que lo vinculen con grupos potencialmente terroristas o delictivos y que carezca de antecedentes penales, dado que su trabajo es un elemento clave del sistema de seguridad aérea.

4.2 En la actualidad, la comprobación de antecedentes la realizan las autoridades nacionales, normalmente el Ministerio de Justicia o de Interior, pero únicamente en el ámbito de su jurisdicción. Como consecuencia de ello no existe el reconocimiento mutuo de este requisito en la mayoría de los Estados miembros. Este aspecto adquiere una importancia especial cuando se tiene en cuenta la movilidad de los trabajadores, una de las libertades fundamentales establecidas por el Tratado de Roma.

4.3 El Comité Económico y Social Europeo insta al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea a que reflexionen sobre este particular en el marco de sus competencias en materia de cooperación jurídica y policial dentro de la UE.

## 5. Control de seguridad único

5.1 El principal objetivo de la atribución de competencias a la Unión Europea en el terreno de la seguridad aérea consistía en el establecimiento de un marco común europeo de normas que pudiesen aplicarse de manera coherente en todos los Estados miembros de la UE. Puesto que las normas elaboradas a escala de la UE deben aplicarse en todos los Estados miembros, la consecuencia lógica debería ser el reconocimiento mutuo por parte de los Estados miembros de las normas de seguridad europeas, siendo éste el significado del control de seguridad único. Los pasajeros, equipajes y carga que viajan de un Estado miembro de la UE a otro deben considerarse seguros, de tal forma que no tengan que someterse a nuevas inspecciones de seguridad en los puntos de tránsito de la UE previos a su destino.

5.2 El principio del control de seguridad único ha sido reconocido a escala de la UE y reforzado aún más en el nuevo Reglamento Marco sobre la seguridad aérea. Sin embargo, todavía no existe un reconocimiento pleno dentro de la UE de las normas de seguridad de los demás Estados miembros. Apoyándose en el hecho de que los niveles de amenaza no son iguales en todos los Estados miembros, algunos de ellos han impuesto medidas de seguridad más estrictas, con el objeto de paliar la amenaza específica a la que están expuestos.

5.3 Esta falta de reconocimiento de las normas de seguridad en el conjunto de la UE lleva aparejada la multiplicación de controles redundantes, lo que no sólo provoca retrasos y costes añadidos para las compañías aéreas, sino también la utilización de recursos que podrían emplearse mejor en proteger otros elementos más vulnerables.

5.4 Este principio del control de seguridad único, que debería aplicarse en toda la UE, también debería ser analizado en relación con otros países. No hay motivos para que las aeronaves procedentes de países con sistemas avanzados de seguridad aérea, como son los Estados Unidos o Israel, deban considerarse como «no seguras». También debería ser posible el reconocimiento mutuo de normas de los países «de ideas afines», lo que a su vez contribuiría a un régimen global de seguridad equilibrado, en el que todos los esfuerzos estuvieran dirigidos contra las amenazas reales.

5.5 Por consiguiente, el Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión Europea a garantizar que el principio del control de seguridad único se aplique plenamente en la UE, y que cualquier aeronave que llegue a un Estado miembro de la UE procedente de otro Estado miembro sea considerada como «segura». El Comité insta asimismo a la Comisión Europea a que progrese con rapidez en el reconocimiento mutuo de las normas de seguridad de terceros países cuando las mismas puedan considerarse equivalentes, prestando particular atención al caso de los Estados Unidos.

## 6. Diferenciación

6.1 Teniendo presente el importante aumento del número de pasajeros previsto para los próximos años en el transporte aéreo, las actuales inspecciones de seguridad de pasajeros y equipajes no son un modelo sostenible. En la actualidad se inspecciona a todos los pasajeros de forma similar y se les somete al mismo procedimiento de control de seguridad. Este tedioso proceso es el principal motivo de queja de los pasajeros cuando se les pide que valoren sus experiencias de viaje. La insatisfacción de los pasajeros aumenta con el convencimiento de que la inmensa mayoría de los viajeros no supone ningún peligro para el aeropuerto ni para la aeronave.

6.2 Es preciso recordar nuevamente que los recursos disponibles para la seguridad aérea son sumamente escasos. Ante todo es preciso distinguir entre lo probable y lo posible. La credibilidad de todo el sistema dependerá de su capacidad para enfrentarse con las amenazas probables, y no de pretender cubrir el 100 % de los riesgos posibles. La identificación de las amenazas probables deberá basarse en una evaluación de las amenazas y en la cuantificación de los riesgos asumidos con la aplicación de las medidas adecuadas.

6.3 El Comité Económico y Social pide a la Comisión Europea que reflexione sobre una estrategia en la que los controles de seguridad sistemáticos de los pasajeros pudieran sustituirse por una diferenciación proactiva de los pasajeros, combinando la recogida de información con los efectos disuasorios de las medidas aleatorias.

## 7. Asignación de fondos para investigación y desarrollo en materia de seguridad

7.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la asignación de 1 200 millones de euros para la investigación en el ámbito de la seguridad en el Séptimo Programa Marco de Investigación. La seguridad aérea debería considerarse una prioridad en la asignación de fondos, debido a sus costes crecientes para el sector de la aviación y a su incidencia sobre la sociedad en general. Por otra parte, resulta esencial que los proyectos seleccionados se ajusten a la política que se está aplicando y que haya fondos disponibles para las investigaciones en este campo, como son por ejemplo las tecnologías para la detección de explosivos líquidos o nuevas tecnologías de detección de base biométrica.

7.2 En consecuencia, el Comité Económico y Social pide a la Comisión Europea que coordine internamente sus trabajos, con el fin de optimizar la utilización de los recursos financieros aportados por los contribuyentes.

7.3 El Comité Económico y Social recomienda asimismo que se asignen fondos para la evaluación independiente de las tecnologías y requisitos tecnológicos por parte de la Comisión Europea. Sobre la base de esta evaluación independiente deberían establecerse normas relativas a las tecnologías utilizadas en el ámbito de la seguridad aérea y un registro central de proveedores autorizados.

## 8. Dificultades para seleccionar y retener al personal de seguridad

8.1 En algunos Estados miembros, los aeropuertos y los proveedores de seguridad han estado enfrentándose con graves dificultades para la contratación de personal de seguridad. Como es natural, los criterios de selección son cada vez más exigentes debido a las importantes funciones que desempeñan estos agentes. En efecto, además de los requisitos de antecedentes personales «limpios» y de hablar uno o varios idiomas extranjeros, la necesidad de un nivel educativo adecuado para asimilar los procedimientos y para tratar con pasajeros conflictivos limita el número de los candidatos potenciales.

8.2 Un problema añadido consiste en la gran dificultad para retener a este personal después de haber sido seleccionado y formado convenientemente. La necesidad de flexibilidad en los horarios de trabajo, unida a la presión constante y al salario relativamente bajo, hacen que la profesión de agente de seguridad resulte poco atractiva para la mayoría. Por otra parte, resulta evidente que la falta de reconocimiento social y de perspectivas de carrera profesional trae consigo la pérdida de conocimientos especializados acumulados en este sector.

8.3 El Comité Económico y Social Europeo considera que la Comisión Europea puede desempeñar un papel importante en este ámbito de actuación social promoviendo las ventajas de la carrera de agente de seguridad en toda la Unión Europea, y más concretamente revalorizando esta importante profesión.

## 9. Responsabilidad

9.1 El sector aéreo invierte en la prestación de servicios de alta calidad, pero tropieza con obstáculos que le impiden tener una visión clara de los requisitos normativos, lo que dificulta su aplicación con criterios de calidad.

9.2 El Comité Económico y Social Europeo considera que las medidas deben ser claras y estar formuladas en la práctica del modo más sencillo posible. Las normas actuales consisten a menudo en largas series de instrucciones repartidas entre varios textos legales diferentes, con numerosas excepciones que a su vez incluyen nuevas excepciones. El resultado es un conjunto muy complejo de requisitos normativos que no contribuye a la eficiencia, sino a aumentar la tensión nerviosa del personal y los retrasos e inconvenientes que padecen los pasajeros.

9.3 Además de esto, los usuarios finales de las medidas de seguridad, es decir, las compañías aéreas, los aeropuertos y los proveedores de seguridad, carecen de acceso directo a dichas medidas, a pesar de ser los responsables de su aplicación práctica. Se espera de quienes prestan los servicios esenciales, como son las compañías aéreas, los aeropuertos y los proveedores de seguridad, que apliquen las normas correctamente, pero no reciben información directa sobre las mismas, y ello a pesar de que el artículo 254 del Tratado CE dispone que las normas deben publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea, y de que es absurdo esperar que los proveedores de servicios deban aplicar unas normas que supuestamente no conocen. En el asunto C-345/06 aún pendiente, más conocido como «asunto Heinrich», la Abogada General Sharpston propone en sus conclusiones que se declare inexistente el reglamento de aplicación sobre la seguridad aérea. Según la Abogada General, la persistente y deliberada omisión de publicación del Anexo del Reglamento nº 2320/2002, que contenía, *inter alia*, la lista de artículos prohibidos en el equipaje de mano, es un vicio de tal gravedad que no puede ser tolerado por el ordenamiento jurídico comunitario <sup>(1)</sup>.

9.4 En consecuencia, el Comité Económico y Social Europeo recomienda que se facilite información clara y directa sobre las medidas de seguridad a las compañías aéreas, a los aeropuertos y a los proveedores de seguridad encargados de la aplicación de las mismas, y que se les permita, con sujeción a condiciones estrictas, el acceso directo a las normas. El hecho de que los proveedores de seguridad privada deban aplicar las normas de seguridad y sean en cierta medida responsables de dicha aplicación sin estar facultados para recibir información directa no contribuye a una elevada calidad de los servicios. No obstante, teniendo en cuenta el alto grado de confidencialidad de estas normas, es preciso definir y mantener reglas específicas con el objeto de salvaguardar dicha confidencialidad. El Comité Económico y Social Europeo recomienda asimismo la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de aquellas partes no sensibles de la normativa de aplicación del Reglamento nº 2320/2002 que imponga obligaciones a los pasajeros o limite sus derechos, tal como dispone el artículo 254 del Tratado CE, y la revisión cada seis meses de las medidas de seguridad que impongan obligaciones a los pasajeros o limiten sus derechos. El Comité Económico y Social Europeo reconoce la necesidad de que los Estados miembros tengan competencias para adoptar medidas más estrictas, debido a la diversidad de los niveles de riesgo. No obstante, considera que se requiere una estrategia más coordinada entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Por otro lado, las nuevas medidas más estrictas adoptadas a escala nacional que impongan obligaciones a los pasajeros o limiten sus derechos deberían basarse en la evaluación del riesgo y tener en cuenta la dignidad humana, revisarse cada seis meses y comunicarse a los viajeros.

## 10. Consecuencias de un atentado terrorista

10.1 Uno de los objetivos de la Comunidad Europea es la libre circulación de personas y mercancías. Por otro lado, la Comunidad Europea se ha comprometido a crear una política común de transportes y a proteger los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida y a la propiedad.

<sup>(1)</sup> Conclusiones de la Abogada General Eleanor Sharpston en el asunto C-345/06, de 10 de abril de 2008, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

10.2 En el asunto Cowan <sup>(1)</sup>, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sentenció que, cuando el Derecho comunitario garantiza a una persona física la libertad de desplazarse a otro Estado miembro, la protección de la integridad de esta persona en el Estado miembro de que se trata, en pie de igualdad con los nacionales y con las personas que residen en él, constituye el corolario de esta libertad de circulación. El Consejo de la Unión Europea, en su Directiva 2004/80/CE del Consejo, complementó lo anterior al señalar que las medidas para facilitar la indemnización a las víctimas de delitos deberían formar parte de la realización de este objetivo. Estos principios deberían aplicarse en el caso de las víctimas de un atentado terrorista en el ámbito de la aviación civil.

10.3 En su reunión de los días 15 y 16 de octubre de 1999 en Tampere, el Consejo Europeo hizo un llamamiento para el establecimiento de normas mínimas en materia de protección de las víctimas de delitos, en particular el acceso a la justicia y el derecho a percibir indemnizaciones por los daños, incluidos los costes legales.

10.4 Teniendo en cuenta que las compañías aéreas, los aeropuertos y el sector de la seguridad, aunque están invirtiendo a través de la investigación en servicios de alta calidad y contribuyendo con ello a la seguridad de la sociedad, carecen en última instancia de la capacidad para impedir los atentados terroristas, es necesario que la Unión Europea tome la iniciativa a la hora de prestar asistencia a las víctimas de tales atentados.

10.5 Actualmente no existe ninguna norma europea relativa a las indemnizaciones a las víctimas de ataques terroristas, que se encuentran a expensas de los resultados de los procedimientos judiciales y decisiones *ex gratia* adoptadas por los Estados miembros. Una consecuencia de esta ausencia de normas comunes europeas consiste en que son de aplicación las disposiciones nacionales en materia de responsabilidad, lo cual es insatisfactorio y no protege a los ciudadanos frente a las consecuencias de largo alcance de un atentado terrorista. Un ejemplo de ello es que las víctimas que pretenden ser indemnizadas se ven obligadas a entablar largos procesos judiciales contra terroristas que no son fácilmente localizables o que carecen de los medios

económicos necesarios para compensar a las víctimas. Más aún, los distintos agentes — compañías aéreas, aeropuertos y proveedores de seguridad privada — podrían tener que hacer frente a procedimientos judiciales con una responsabilidad potencial ilimitada sobre la base de la legislación nacional aplicable. Las soluciones existentes basadas en los seguros no son suficientes, puesto que las compañías aéreas, los aeropuertos y los proveedores de seguridad privada soportan una carga de elevadas primas de seguros con coberturas limitadas. Es evidente que estos agentes privados no están en condiciones de proporcionar a las víctimas las indemnizaciones necesarias, ni resulta deseable que sean tales agentes privados los que paguen por acciones dirigidas contra las políticas estatales.

10.6 El Comité Económico y Social Europeo desea llamar la atención sobre el artículo 308 del Tratado CE, que faculta a la Comunidad para adoptar las disposiciones pertinentes cuando se cumplan dos condiciones: en primer lugar, que la acción sea necesaria para lograr alguno de los objetivos de la Comunidad y, en segundo lugar, que el Tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios en sus artículos.

10.7 Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Económico y Social recomienda como posible solución que se adopte una iniciativa basada en el artículo 308 del Tratado CE en relación con las indemnizaciones a las víctimas de atentados terroristas. Esta acción de la Comunidad Europea es necesaria para lograr el objetivo de la libre circulación de personas y mercancías, así como para proteger el funcionamiento del sistema de transporte aéreo y el derecho de los ciudadanos a la vida y a la propiedad.

10.8 Con el presente dictamen, el Comité Económico y Social Europeo propone a la Comisión y al Consejo de la Unión Europea que se apliquen los principios aplicados en otros sectores (el nuclear o el marítimo, por ejemplo) y que se establezca una responsabilidad estricta con un límite máximo y un único responsable, cuya viabilidad quede garantizada mediante un régimen de tres niveles de cobertura, a saber: un seguro, un fondo financiado por todas las partes interesadas y una intervención estatal.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> TJCE, Ian William Cowan contra Trésor public, asunto 186/87, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Unión Europea frente al desafío alimentario mundial»

(2009/C 100/08)

Mediante carta de 25 de octubre de 2007 dirigida al Presidente del Comité Económico y Social Europeo, Sr. DIMITRIADIS, la Presidencia francesa del Consejo solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema:

«La Unión Europea frente al desafío alimentario mundial».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2008 (ponente: Sr. KALLIO).

En su 448<sup>o</sup> Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 73 votos a favor, 11 en contra y 27 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la UE debería evaluar los objetivos a largo plazo de la política agrícola y comercial, y averiguar si el suministro de alimentos está garantizado ahora que han cambiado las circunstancias en la UE y en todo el mundo.

1.2 La UE debe situar la disponibilidad de los alimentos en el centro de una política agraria que garantice la rentabilidad de la producción en todas las regiones de la UE, algo por lo que se deberá velar en el chequeo de la PAC.

1.3 Producir alimentos debe tener preferencia sobre producir energía. La producción energética de origen vegetal debe orientarse hacia aquellas plantas y biomasa que no se adapten de manera natural a la producción de alimentos.

1.4 Un nivel razonable de precios al productor proporciona estabilidad con vistas a un suministro suficiente de alimentos —en la producción primaria y en el procesamiento—, tanto en la UE como a nivel mundial.

1.5 Hay que dotar al comercio agrícola de unas normas que garanticen el suministro de alimentos en todos los países y todas las condiciones. Hay que conceder ventajas a los países en desarrollo para apoyar el refuerzo de su producción nacional.

1.6 La UE ha de incrementar su cooperación y apoyar a los países en desarrollo en la modernización y reforzamiento de sus cadenas alimentarias.

1.7 El CESE destaca que la UE ha de reforzar las actividades de las asociaciones de productores y las organizaciones del mercado de los países en desarrollo para, de este modo, asentar

las bases del suministro de alimentos. Asimismo, hay que mantener las ayudas propuestas, por valor de mil millones de euros, en favor de los agricultores de los países en desarrollo.

1.8 La UE debe redoblar sus esfuerzos para desarrollar nuevas tecnologías, como la biotecnología, para permitir su aplicación práctica en la producción.

1.9 La estrategia futura deberá consistir en mejorar la calidad de los productos alimentarios y en incrementar su seguridad mediante un etiquetado original transparente e información al consumidor.

1.10 No se deben bajar los precios al consumidor de los alimentos de manera artificial, sino que las compensaciones deberían gestionarse con la ayuda de las políticas sociales.

1.11 Tanto las Naciones Unidas como otras organizaciones internacionales deben fijarse como prioridad número uno la producción alimentaria, lo que servirá así de punto de partida para eliminar la pobreza.

1.12 Para garantizar la disponibilidad de alimentos en el mundo es necesario crear un programa obligatorio de almacenamiento, como el instituido en la UE para el petróleo.

1.13 Además, asegurar el suministro en la UE exige tanto la creación de un mejor sistema de almacenamiento básico para los productos y componentes de producción más importantes (proteínas, fertilizantes, semillas, plaguicidas), como el reforzamiento —a través de medidas activas— de la cooperación entre la UE, sus Estados miembros y los agentes comerciales.

1.14 Por último, para garantizar el suministro de alimentos es preciso incrementar la formación correspondiente a fin de dar respuesta a los nuevos desafíos de las crisis alimentarias, tanto en la UE como, especialmente, en los países en desarrollo.

1.15 El CESE considera que la UE debería instituir empresas comunes con los sectores agrícolas y pesqueros de los países en desarrollo al objeto de mejorar las condiciones económicas de dichos países.

1.16 El CESE propone que la Comisión presente propuestas para que los Estados miembros inviertan más en I+D+i en el sector pesquero y esencialmente en la construcción y mantenimiento de buques de investigación oceanográfica. Sus estudios y trabajos contribuirán tanto al mantenimiento y desarrollo de una pesca sostenible como a mejorar la alimentación y las condiciones socioeconómicas de los países menos avanzados.

## 2. Introducción

2.1 La salud de los ciudadanos europeos y su preocupación por el futuro, el reciente y drástico aumento de los precios de los productos agrícolas y alimentos, y la cuestión candente del hambre mundial en general han colocado el tema del desafío alimentario mundial en el centro del debate público. Los precios de las materias primas de los productos agrícolas y de los alimentos vienen registrando una caída desde la década de los setenta. El ajuste al alza de los últimos tres años representa un cambio en la dirección adecuada que ha generado dificultades al eslabón más débil de la cadena: el consumidor. En algunos casos, éste debe hacer frente a unos precios de los productos alimentarios básicos que superan considerablemente el precio en origen que recibe el agricultor. Aunque una parte de la agricultura europea se ha podido beneficiar del alza de los precios, debe destacarse la situación crítica de los ganaderos europeos, que no pueden afrontar el alza de precios de los piensos ni repercutir el coste a los consumidores. El presente dictamen examina los desafíos alimentarios desde el punto de vista de la UE y, al mismo tiempo, reflexiona en mayor profundidad sobre las repercusiones sociales de las medidas comunitarias<sup>(1)</sup>.

2.2 La principal cuestión es el suministro de alimentos y la seguridad del suministro. El objetivo es determinar cuáles son los desafíos mundiales y proponer soluciones. Es indudable que los bruscos cambios que ha sufrido el mercado han suscitado comentarios radicales: desde numerosas instancias incluso se ha propuesto separar las cuestiones relacionadas con la agricultura y los alimentos de las negociaciones de la OMC y del regreso de las ayudas ligadas a la producción en el ámbito de la UE. Por último, examinaremos las implicaciones de estos desafíos y las posibles respuestas a las preguntas sociales más importantes: ¿qué significan para el consumidor europeo? ¿qué significan para el suministro de alimentos a largo plazo de los países en desarrollo? ¿cómo contribuyen al dinamismo del sector rural?

<sup>(1)</sup> Con motivo de la elaboración de este dictamen se organizó el 22 de septiembre de 2008 una audiencia sobre el tema «Cuáles con las perspectivas reales de los precios agrícolas y de la alimentación?» en la sede del CESE.

2.3 Empezaremos con un breve examen del desarrollo de la producción y política agrícola y alimentaria de la UE y un resumen del marco en el que la agricultura y la producción de alimentos funcionan actualmente en la UE. Luego examinaremos los principales motores externos del cambio que presionan para que se desarrollen los marcos existentes. Sobre la base de este análisis, elaboraremos una síntesis en la que destacaremos los futuros desafíos más importantes que afrontan la agricultura y el suministro de alimentos de la UE, así como los modelos de actuación alternativos actualmente disponibles. Por último, se evaluarán estos modelos y el papel de la UE en el suministro mundial de alimentos, tanto como productor como consumidor.

## 3. Política agrícola y alimentaria de la UE y tendencias en el sector

3.1 *Los objetivos agrícolas y alimentarios de la CEE y la UE, y la evolución en el sector y en los mercados*

3.1.1 La producción agrícola y alimentaria en la UE ha evolucionado durante décadas de manera paralela a las evoluciones en el resto de la sociedad. Al principio, se priorizó el aumento de la producción, por lo que en los años ochenta se produjeron importantes excedentes que fueron utilizados para la exportación. Fue en esa década cuando surgieron problemas medioambientales en la agricultura, como la cuestión del esparcimiento de estiércol en zonas de producción agrícola intensiva y los problemas de suministro de agua.

3.1.2 La agricultura biológica apareció como respuesta a los cultivos intensivos y a los problemas medioambientales, y se convirtió en un ejemplo de diferenciación del producto: algunos grupos de consumidores están dispuestos a pagar más por alimentos producidos mediante métodos considerados ecológicos. Los años noventa serán recordados como la década de las enfermedades animales y de la zoonosis, cuando el sector del ganado vacuno y la industria alimentaria de la UE sufrieron las epidemias de las vacas locas y de la peste porcina. La seguridad alimentaria surgió como un factor importante del suministro de alimentos y muchos países empezaron a consagrar más recursos a cuestiones como la prevención y la lucha contra la salmonela.

3.1.3 Estos problemas y las medidas adoptadas para resolverlos ayudaron a configurar la política agrícola y alimentaria de la Unión Europea. Las cuestiones de actualidad que han surgido en los últimos años incluyen la producción de bioenergía a partir de materias primas agrícolas, es decir, la agricultura como fuente de materias primas para la bioenergía.

3.1.4 Otra circunstancia que ha empezado a destacar es la calidad nutritiva de los alimentos y su significación para la salud pública, habida cuenta del debate entablado sobre la composición de los alimentos y si la industria alimentaria es responsable de los crecientes problemas de obesidad en los países occidentales. La industria alimentaria debe tener en cuenta esta cuestión, por ejemplo, a la hora de planificar y comercializar sus productos, así como en la decisión de compra de los consumidores. Es necesario respaldar el consumo responsable a través de la información al consumidor.

3.1.5 La cuestión más candente por el momento es el aumento radical del precio de los productos alimentarios y de los productos acabados y primarios agrícolas, esto es, la continuidad de este aumento y sus repercusiones en los suministros de alimentos en todo el mundo y en las condiciones de vida de los pobres. El cambio que se ha producido en los mercados debería hacer reflexionar a los responsables políticos: ante estas nuevas circunstancias, ¿siguen siendo válidas unas medidas políticas ideadas para unos mercados con alimentos a precios reducidos y en continuo descenso?

### 3.2 Cambios en las políticas agrícola y pesquera de la UE

3.2.1 La política agrícola de la UE se basa en un mercado interior fuerte y en la regulación del mercado a través de regímenes de subvenciones, cuyo objetivo es la estabilidad del suministro de alimentos en todos los países y todas las circunstancias. La UE basa su política en el modelo agrícola europeo que protege la diversidad agrícola y garantiza que la agricultura sea rentable incluso en las regiones desfavorecidas de la UE. El objetivo era producir alimentos seguros de alta calidad a precios asequibles para los consumidores de la UE.

3.2.2 La internacionalización de la política agrícola como parte de la globalización ha entrañado nuevos desafíos para la reforma de la política agrícola común. Estos desafíos incluyen la creciente competencia y el problema de la política de gestión de los ingresos de los agricultores. Durante años, los problemas de los mercados agrícolas han sido ocasionados por los bajos precios de los productos que las reformas agrícolas de la UE aspiraban a resolver.

3.2.3 Las reformas agrícolas de 1999 y 2003 representaron una evolución hacia un sistema basado en mayor medida en el mercado, con la eliminación de los sistemas de intervención, una reducción de los costes administrativos y la supresión del vínculo entre subvenciones directas y el volumen de la producción. Se introdujeron reformas en la organización de los mercados de muchos productos, lo que ocasionó problemas a algunos agricultores de la UE. Estos cambios se convirtieron en el fundamento de los objetivos de la UE en la actual ronda de negociaciones comerciales de la OMC.

3.2.4 Actualmente, la UE está preparando un chequeo de la política agrícola común que debería ayudar a realizar algunos ajustes. Los objetivos principales de éste son evaluar la aplicación de la reforma de la PAC de 2003 y aplicar al proceso de reforma los ajustes que se consideren necesarios para simplificar esta política, de modo que pueda aprovechar las nuevas oportunidades del mercado y hacer frente a los nuevos retos del mercado y la sociedad. Se lleva a cabo en un momento en que los mercados mundiales de los productos agrícolas experimentan grandes turbulencias al correr seriamente peligro el suministro de alimentos.

3.2.5 Junto con la agricultura, la pesca representa un importante elemento de nuestro suministro de alimentos. La producción mundial de pesca y acuicultura alcanzó los 142 millones de toneladas en 2005, lo que equivale a un suministro per cápita de 16,6 kilos de pescado y una proporción en el suministro de harinas animales en el mundo superior al 15 %. Además, las actividades relacionadas con la pesca y la acuicultura son una fuente importante en la nutrición, el empleo y la renta, tanto en Europa como en los países en desarrollo. Por su parte, la Unión Europea debe contribuir a que esos países puedan administrar y valorizar en la medida de lo posible sus propios recursos pesqueros.

3.2.6 En sus actividades, la UE deberá hacer hincapié en un enfoque global que vincule la sostenibilidad de los recursos y la reducción de la pobreza, garantizando un equilibrio entre los países desarrollados y los países en desarrollo:

- 1) la UE ha de mejorar las artes de pesca locales y apoyar tanto una pesca sostenible y responsable, como la expansión de la acuicultura;
- 2) la UE ha de seguir importando productos pesqueros y reforzando la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores;
- 3) la UE debe apoyar la continuación de las actividades pesqueras de las comunidades de pescadores europeos en aguas de terceros países, siempre y cuando no contravenga los intereses de esos países ni de sus ciudadanos, y
- 4) los océanos y los mares son un recurso mundial y patrimonio de la humanidad. La Unión Europea debe asegurarse de que no pesca abusivamente ni en sus aguas ni en las de terceros países.

### 3.3 La necesidad de cambio: factores externos que influyen en la política agrícola y alimentaria de la UE

3.3.1 El marco de la política agrícola y alimentaria de la UE ha evolucionado durante los últimos 50 años, tal y como se ha descrito más arriba, como consecuencia de sus propios objetivos y oportunidades, y de factores externos. Entre los factores externos que han contribuido a cambiar y configurar la política se encuentran, entre otros, la política comercial de la UE (las actuales negociaciones comerciales de la Ronda de Doha de la OMC), el desarrollo tecnológico, los desafíos medioambientales y las tendencias en los mercados de alimentos.



3.3.2 Si bien las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC en la Ronda de Doha, con una duración que ya casi alcanza los siete años, han conseguido soluciones parciales, en el plano global han avanzado con una extrema lentitud. La UE ha participado de manera muy activa en este proceso en una amplia gama de cuestiones cubiertas por las negociaciones. Algunos países han rechazado ciertos avances que podrían traducirse en resultados satisfactorios. La UE ha hecho importantes concesiones, por ejemplo, en agricultura, industria y cuestiones relacionadas con los países en desarrollo. Encontrar soluciones negociadas también revestiría una gran importancia para la actividad del sistema comercial internacional.

3.3.3 La agricultura es tradicionalmente un punto delicado en las negociaciones dado que la mayoría de los países defiende su propia producción por razones de seguridad básica. Otras partes implicadas en las negociaciones son los grandes exportadores que no quieren liberalizar sus importaciones. La UE es el principal exportador de ciertos productos, pero también el principal importador mundial de alimentos. La industria alimentaria de la Unión Europea exportó en 2007 productos por valor de 54 600 millones de euros, mientras que la UE importó alimentos procesados valorados en 52 600 millones de euros.

3.3.4 Si se consiguen concluir las negociaciones de la Ronda de Doha en un futuro próximo, esto se traducirá en una nueva situación para los mercados agrícolas de la UE. Sobre la base de las ofertas actualmente sobre la mesa, las subvenciones a la exportación se suprimirán en 2014 y los aranceles protectores serán objeto de un recorte de más del 50 %. Esto podría suponer una pérdida económica de más de 20 000 millones de euros para el sector agrícola europeo. El reciente aumento de los precios agrícolas afectará a la estructura del comercio y al impacto del resultado final.

3.3.5 La UE ha planteado la importancia de una serie de factores importantes relacionados con el comercio agrícola, como las normas medioambientales y sociales, y el bienestar de los animales (es decir, factores no comerciales). Desgraciadamente, estas propuestas no han prosperado. Se deberían armonizar las disposiciones de producción y las normas para establecer condiciones equitativas en el comercio mundial.

3.3.6 En las negociaciones, la UE ha hecho importantes concesiones a favor de los países en desarrollo más pobres al suprimir los aranceles de importación, con lo que espera mejorar sus oportunidades en el comercio agrícola. También es importante que la propia producción agrícola de los países en desarrollo obtenga más recursos, un trato preferencial y ayudas técnicas. La UE debería respaldar también iniciativas que apoyen la producción propia, destinada a los mercados nacionales de los países en desarrollo, así como la organización de los agentes del ámbito rural. Las condiciones comerciales de los países en desarrollo difieren enormemente, por lo que las nuevas normas comerciales deberían tener en cuenta esta realidad.

3.3.7 El reciente cambio radical que ha experimentado la situación de los mercados mundiales de productos agrícolas

afectará al comercio de alimentos y a la estructura de ese comercio. Si las subidas de los precios son permanentes, esto repercutirá indirectamente en los acuerdos y condiciones de la nueva política comercial. De hecho, la UE ha empezado a extender los acuerdos comerciales bilaterales que tiene con muchos de sus socios comerciales, en parte debido a los problemas inherentes a los diálogos multilaterales, y en parte debido a los rápidos cambios, por ejemplo, en los mercados de alimentos y de la energía. El objetivo debe consistir en llegar a un acuerdo y establecer un mecanismo de intervención que permita contener las fluctuaciones en los precios de los productos y equilibrar así los mercados.

### 3.4 *Los cambios medioambientales y el desarrollo tecnológico*

#### 3.4.1 *Las cuestiones medioambientales*

3.4.1.1 El factor medioambiental más importante son los cambios ocasionados por el cambio climático y, en particular, las medidas políticas que entraña. El cambio climático conduce a cambios en las condiciones climatológicas mundiales, por lo que la producción tiene que adaptarse a estas nuevas condiciones, que reducen la productividad agrícola. Otra repercusión indirecta se manifiesta a través de la intervención política: las medidas adoptadas para reducir el cambio climático requieren cambios en las estructuras y técnicas de producción que, de por sí, reducirán la productividad. Además de en la agricultura, el cambio climático también influye poderosamente en las oportunidades de actuación y en la rentabilidad de la industria alimentaria.

3.4.1.2 La producción de bioenergía basada en materias primas agrícolas también merece una mención especial. En la actualidad, los mercados de alimentos están estrechamente vinculados a los mercados energéticos, puesto que la producción de bioenergía y la producción alimentaria compiten por las mismas materias primas, y la producción agrícola moderna se basa, en gran medida, en el uso de combustibles fósiles. El resultado de esta competencia es que la evolución de los precios en los mercados energéticos y las medidas políticas relacionadas con ellos afectan directamente a los mercados alimentarios.

3.4.1.3 El consumo de materias primas de uso alimentario como materia prima para la bioenergía incrementa la demanda de productos agrícolas y eleva su precio.

3.4.1.4 El efecto invernadero es una cuestión medioambiental generalizada que eclipsa otras muchas cuestiones medioambientales, entre las que, sin embargo, la biodiversidad es una importante cuestión global. En la UE, la protección de la biodiversidad cada vez es más importante para el ámbito de la preservación de zonas, plantas y especies animales originales protegidas como parte (o además) de la producción y como actividad de los bancos de genes. Fuera de Europa, las necesidades son básicamente las mismas pero la diversidad de especies puede ser mucho mayor y las posibilidades económicas inferiores.

3.4.1.5 Además de la biodiversidad, las enfermedades animales contagiosas y la zoonosis, así como las especies exóticas, son problemas que están adquiriendo cada vez más importancia debido al comercio internacional, al transporte y a la cooperación. En la UE, la peste porcina, la EEB, la fiebre aftosa y la salmonela son probablemente los problemas más familiares de esa bioseguridad, mientras que a nivel mundial la gripe aviar es una epidemia que está dando motivos de preocupación. Las diferentes enfermedades y plagas se extienden de distintas maneras, lo que tienen en común es el hecho de que afectan a la producción de alimentos directa o indirectamente y que son fuente de incertidumbre cuando los consumidores tienen que tomar decisiones de compra. Además, todas ellas tienen una considerable repercusión que debilita la seguridad del suministro a largo plazo.

### 3.4.2 Nuevas tecnologías

3.4.2.1 La demanda de productos agrícolas como materias primas para la producción de bioenergía ha aumentado, sobre todo, como consecuencia de las medidas políticas adoptadas para afrontar las amenazas medioambientales, pero también como resultado del desarrollo tecnológico. La biotecnología ofrece una gran variedad de nuevas posibilidades para conseguir una producción y procesamiento más eficaz de productos en los mercados alimentarios y no alimentarios. En el sector energético, la producción de bioenergía basada en celulosa está demostrando que puede ser comercializable junto con la basada en almidones.

3.4.2.2 Las innovaciones biotecnológicas han traído consigo toda una serie de nuevos métodos de producción. En la medida en que el desarrollo biotecnológico impulsa la producción, se percibe como un importante paso adelante que debería respaldarse mediante acciones de I+D. Además de las ventajas, también hay que tener presentes los posibles riesgos que ocasiona al medio ambiente y a la salud. El problema es que, en muchos casos, los posibles efectos secundarios de las aplicaciones de la biotecnología sobre la salud de los animales, plantas y ecosistemas todavía no están claros.

3.4.2.3 La falta de suficientes datos y estudios que demuestren los efectos secundarios de la biotecnología moderna para la salud y el medio ambiente ha influido en la percepción que tienen los consumidores sobre la introducción de aplicaciones biotecnológicas. En estas actividades de desarrollo se deberán tener muy en cuenta las opiniones e inquietudes de los consumidores y etiquetar adecuadamente los productos que se comercialicen.

### 3.5 Evolución de los precios en los mercados de alimentos

3.5.1 Durante los dos últimos años, los precios de las materias primas agrícolas y de diversos productos alimentarios básicos importantes han aumentado radicalmente. Los motivos son muy diversos, incluida una mayor demanda resultante del crecimiento demográfico, precios más elevados de la energía, la reducción mundial de las reservas y la inversión e interés es-

peculativo que esa reducción ha ocasionado en las materias primas agrícolas, y las condiciones climáticas, tanto las perturbaciones climáticas locales como la amenaza de cambios más permanentes.

3.5.2 Sobre la base de los pronósticos resulta difícil decir la manera en que los mercados evolucionarán en el futuro. El descenso de los precios de los últimos meses no deja ver a qué niveles se estabilizan los precios. En cualquier caso, el aumento de los precios está teniendo un impacto considerable en los países en desarrollo, y se deja sentir también en los países desarrollados, como son los miembros de la UE.

3.5.3 En la UE el aumento de precios en el mercado mundial ha dado lugar a la percepción de que existe un margen ligeramente más amplio de maniobra en la política agrícola y alimentaria que antes. Quienes compran alimentos tienen la impresión de que los precios suben rápidamente y, de hecho, esas subidas ya han repercutido en la inflación general de los países de la UE. En los países en desarrollo se puede observar claramente un modelo similar, aunque más pronunciado: en muchos países incluso se han registrado recientemente disturbios relacionados con la disponibilidad y los precios de los alimentos. Simultáneamente, cada vez está más claro que la subida de los precios ha tenido un impacto positivo en algunos sectores productivos; en muchos casos los productores locales pueden competir actualmente, por primera vez desde hace mucho tiempo, con los alimentos importados a precios del mercado mundial. A largo plazo, esta circunstancia puede incrementar la producción de alimentos y brindar posibilidades de producción también a las poblaciones locales. Para lograrlo, es imprescindible una evolución económica que proporcione a los consumidores los ingresos necesarios para la compra de alimentos.

3.5.4 El aumento de los precios del mercado mundial de alimentos incrementará con toda probabilidad el volumen de la producción de alimentos. El aumento de los precios también podría agudizar el problema del hambre mundial, puesto que cada vez será más difícil para los pobres comprar los alimentos básicos, especialmente si se destina una parte cada vez mayor de las cosechas a productos no alimentarios. En cualquier caso, la nueva situación tiene un claro impacto en la distribución nacional de ingresos y, por tanto, es una cuestión política delicada. La actitud de las organizaciones mundiales respecto a las futuras evoluciones todavía no está definida.

3.5.5 Lo que está claro es que no es una simple cuestión de mercados para los productos finales, pues a medida que los precios de los productos finales suben la tendencia es que los insumos de producción encarezcan y viceversa. Ahora se puede decir lo mismo: los precios de la energía y de los fertilizantes han subido y, por lo tanto, los agricultores no se encuentran en mejor situación que antes. Si la industria alimentaria no consigue mantener su parte proporcional en el precio del producto final, también se verá afectada por el alza en los precios de las materias primas.

3.5.6 El aumento de precios refleja el nuevo equilibrio del mercado, que se debe a muchos factores diferentes. En la práctica, describe la seguridad de suministro y distribución mundial del sector económico de la alimentación; es decir, la capacidad de alimentar a las personas en función de sus necesidades. Antes se solía decir que el hambre mundial no es el resultado de la falta de posibilidades de producción, sino, más bien, de las políticas nacionales e internacionales. En un futuro próximo será preciso revisar esta afirmación. En un contexto de agotamiento de las fuentes de energía fósiles, el crecimiento demográfico continuo, el cambio climático y los nuevos productos no alimentarios, ¿están cambiando la situación de tal manera que en el futuro las decisiones políticas no serán las únicas responsables de la escasez de alimentos, sino cada vez influirán más las limitaciones en el alcance general de la producción?

3.5.7 Abordar la problemática de la evolución de los precios de los productos alimentarios básicos exige, en definitiva, examinarla concienzudamente en toda su complejidad, siendo imprescindible aportar transparencia a la formación de precios en los diferentes eslabones de la cadena de valor agroalimentaria. En ese sentido, es responsabilidad de los gobiernos apostar por mejorar la trazabilidad de los precios, estableciendo los oportunos controles para poner de manifiesto prácticas abusivas específicas de algunos operadores, y desarrollando, a su vez, una intensa labor pedagógica dirigida a aportar información precisa y completa al consumidor.

### 3.6 *Calidad, seguridad y propiedades nutricionales de los alimentos*

3.6.1 Además de la cantidad de alimentos, la calidad de los alimentos, su seguridad, sus propiedades nutricionales y las preferencias de los consumidores son importantes factores para los mercados alimentarios. La seguridad de los alimentos se rige por normas que son objeto de supervisión por parte de la Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos (AESA) de la UE.

3.6.2 La nutrición es un concepto complejo. Las decisiones de los consumidores no se rigen únicamente por factores de salud, sino también por comportamientos relacionados con la cultura. Las propiedades de los productos a efectos de salud pública y las consiguientes responsabilidades son objeto de un continuo debate que no ha suscitado hasta el momento la unanimidad de los agentes del mercado.

3.6.3 Las preferencias de los consumidores se basan en valores y puntos de vista personales (por ejemplo, los productos biológicos) y factores culturales que no son mensurables. Aun así, no se debe subestimar su importancia como factor que influye en los mercados alimentarios.

### 3.7 *Posición y papel de los consumidores*

3.7.1 Hay que generalizar un modo de actuación basado en una actitud responsable por parte del consumidor y en el consumo sostenible, por ejemplo, mediante el reciclaje. Este objetivo concierne tanto a la cadena de la oferta como a los propios

consumidores, y para hacerlo realidad es necesario entablar un amplio diálogo social.

3.7.2 Los consumidores europeos consideran normal que los alimentos tengan buena calidad y precios módicos. Además del precio, la libertad y la amplitud de la selección son aspectos importantes para los consumidores. Por lo general, las personas no están dispuestas a transigir cuando se trata de la seguridad alimentaria.

3.7.3 No obstante, en la práctica, muchos consumidores hacen concesiones en materia de seguridad de los productos según el grado de significación desde un punto de vista cultural. Además, muchos consumidores conceden importancia a las características de cada producto: por ejemplo, la producción biológica y la materia prima de los OMG repercuten en el precio que se paga por un producto.

3.7.4 Las cuestiones relacionadas con la calidad nos muestran la importancia de la orientación informativa. Se debe informar a los consumidores de la significación que revisten los riesgos ligados a los métodos y los esfuerzos de producción de un modo que deje claro con qué enfoque se abordan los riesgos relacionados con los productos: hay que dejar atrás el maniqueísmo del «blanco o negro» para que los consumidores puedan sopesar por sí mismos las ventajas e inconvenientes de las distintas alternativas.

3.7.5 Para el consumidor, es absolutamente vital saber en qué se basa la calidad del producto que ha escogido. Por tanto, un requisito previo para establecer confianza es que los consumidores tengan un fácil acceso a la información sobre la calidad de los productos. Entre otros aspectos, los consumidores han exigido en numerosas ocasiones que se vuelva a indicar el país de origen en el etiquetado de los alimentos europeos. Los productos europeos funcionan bien en los mercados europeos gracias a la apertura y a la buena política de educación de los consumidores. Un factor clave para el futuro desarrollo de la producción alimentaria es que se preste la debida atención a la política de los consumidores.

### 3.8 *Política de desarrollo y producción alimentaria*

3.8.1 Los foros internacionales han tomado muchas decisiones políticas en materia de eliminación del hambre mundial, las más recientes con motivo de los objetivos del milenio. Los resultados cosechados hasta la fecha han sido muy modestos. El número de personas que sufren hambre ha seguido aumentando progresivamente y continúa rondando los mil millones. Una mayor producción agrícola no ha bastado para responder al crecimiento demográfico y a nivel mundial no es posible afrontar de manera eficaz la nueva situación en la producción alimentaria. La UE ha participado en estos esfuerzos tanto a través de organizaciones internacionales como de acuerdos bilaterales con los países en desarrollo. La UE ha intentado desempeñar un papel activo en la cooperación al desarrollo y en la política comercial con vistas a mejorar la producción de alimentos en los países en desarrollo.

3.8.2 La seguridad alimentaria debe ser la máxima prioridad de la política de desarrollo internacional, con el fin de reducir la pobreza. El desarrollo de la producción de alimentos debería ser la piedra angular de la política nacional en los países en desarrollo. Cada país en desarrollo debería tener su propia política agrícola nacional que, a su vez, debería ser el fundamento de la organización del suministro de productos alimentarios básicos para sus ciudadanos.

3.8.3 Para realizar este objetivo será preciso crear recursos adecuados de formación, asesoramiento e investigación en los países en desarrollo. La comunidad internacional y la UE deberían realizar esfuerzos más contundentes para que los programas de la política de desarrollo adopten estos objetivos.

3.8.4 Se debería respaldar a los agricultores de los países en desarrollo con ayudas a las organizaciones de productores para que impulsen la producción, comercialización y procesamiento nacionales y para que consoliden su propia posición de mercado. Como parte de los esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de producción en los países en desarrollo, se debería reforzar la gestión de los riesgos. Además de la producción, hay que prestar atención también a las cuestiones sociales, a la escolarización infantil y a los incentivos con esta finalidad. Asimismo, el sistema de las Naciones Unidas debe tomar medidas más eficaces para mejorar el suministro de alimentos.

3.8.5 Respecto a la política comercial, debería ser posible garantizar a los países en desarrollo posibilidades reales para establecer sus propios regímenes de «apoyo verde». Para conseguir este objetivo, las administraciones de los países en desarrollo precisan más transmisiones de conocimientos técnicos en el establecimiento de normas comerciales y de sistemas. La UE podría intensificar aún más su participación en el desarrollo de las capacidades de los países en desarrollo. Una clasificación más clara de los países en desarrollo —distinguiendo, por ejemplo, entre los países menos desarrollados del mundo (PMD) y los que registran un buen nivel de exportaciones— serviría para mejorar la posición de los países más pobres en su totalidad. La UE promociona estos objetivos como parte de las negociaciones de la OMC.

#### 4. Otras posibilidades de actuación de la UE y factores limitadores

4.1 En las últimas décadas, las inquietudes y los principales temas de debate en materia de política alimentaria de la UE han pasado de la sobreproducción a los problemas medioambientales, el bienestar de los animales y, finalmente, los problemas relacionados con la sanidad pública y la salud de los seres humanos y los animales. Así pues, volveremos a las raíces en un futuro no necesariamente muy lejano: el debate en Europa se trasladará, una vez más, a la disponibilidad y el nivel de precios de los alimentos, como ya ha ocurrido en los últimos años.

4.2 Al mismo tiempo, es evidente que la UE no es un islote. La principal lacra de los países en desarrollo seguirá siendo la pobreza y los problemas que ésta ocasiona, y el hambre no desaparecerá de la faz de la tierra en un futuro cercano. La UE continuará haciendo frente a sus propias responsabilidades con vistas a eliminar la pobreza.

4.3 La inquietud primordial de la UE —y también de su sector alimentario— es la disponibilidad energética. El sector económico moderno de la alimentación se basa en un gran uso energético y, por lo tanto, exige garantías en el suministro de la energía. El agua constituye, sobre todo a nivel mundial, otro importante factor básico por cuya disponibilidad se deberá también velar.

4.4 Contamos con numerosas alternativas. Si bien la UE puede intensificar su producción agrícola y su actividad pesquera, también deberá tener en cuenta, al mismo tiempo, las cuestiones medioambientales, el bienestar de los animales y la salud de los ciudadanos. Al intensificar su producción, la UE puede incrementar el tamaño de las instalaciones y los centros de producción, aunque supeditando en todo momento este incremento al medio ambiente y el bienestar de los animales, y sin olvidarse tampoco ni de la salud de los productores ni de la necesidad de mantener poblado el medio rural.

4.5 La UE puede reforzar la seguridad del suministro mediante el almacenamiento y, por ejemplo, la diversificación de sus fuentes energéticas. Hay que consolidar la producción de bioenergía sin por ello menoscabar la oferta de alimentos.

4.6 La UE debe proseguir por la senda humanista y asumir sus responsabilidades ante las cuestiones de inmigración y los problemas de los países en desarrollo, así como reducir al mínimo la posibilidad de conflictos en las regiones vecinas, procurando garantizar que las personas puedan ganarse la vida en sus propias localidades, tanto dentro de la UE como en terceros países.

La UE ha de apoyar a los productores de los países en desarrollo, también en el ámbito organizativo, para que, cooperando y aprendiendo unos de otros, puedan hacerse cargo mejor del suministro de alimentos en sus regiones. Los productores europeos deberán participar en esta cooperación entre agricultores. La UE adoptó en julio de 2008 una decisión de principios que prevé la asignación de mil millones de euros procedentes del capítulo agrícola para el desarrollo de las capacidades de los agricultores de los países en desarrollo.

4.7 Asimismo, la evolución responsable del consumo mundial y de los hábitos alimentarios también reviste importancia: una dieta que hace énfasis en los productos hortofrutícolas permite dar respuesta a las necesidades alimentarias con un menor uso energético que otra dieta basada en un consumo abundante de proteínas animales. Desde el punto de vista de la producción, es importante mantener su continuo desarrollo y reforzar los conocimientos científicos. La UE debe llevar la iniciativa en este ámbito, tanto en sus propias actividades como en el plano internacional.

## 5. **La seguridad del suministro, base del suministro de alimentos de la UE**

5.1 La seguridad del suministro básico es un mecanismo fundamental para hacer frente a los riesgos a la hora de obtener alimentos y medicamentos en circunstancias excepcionales. Los Estados miembros de la UE cuentan con sistemas muy diferentes para garantizar el suministro. Por lo general, la pertenencia a la UE implica un debilitamiento de las garantías nacionales de suministro, ya que la Unión se considera en condiciones de asumir globalmente la responsabilidad de gestionar crisis relacionadas con la seguridad del suministro. El mercado interior de la UE brinda una buena base para lograr este objetivo. Las crisis de los últimos años han sido de carácter cualitativo y no han implicado escasez de productos básicos.

5.2 Uno de los principales objetivos en la gestión del suministro de alimentos reside en garantizar en el ámbito agrícola la producción de materias primas alimentarias. En caso de crisis se puede regular y controlar la distribución de alimentos. En este orden de cosas es esencial la cooperación entre el sector agrícola, el ámbito comercial, el sector industrial y los poderes públicos.

5.3 La prolongación de una crisis obliga a redoblar los esfuerzos en favor de una producción agrícola básica. Éste es

el caso, por ejemplo, de los fertilizantes, los productos energéticos (como el petróleo), los productos para la protección de especies vegetales, las semillas, los medicamentos para animales, el agua, etc. Las autoridades han de asegurar por vía legislativa estos esfuerzos productivos en circunstancias de carácter excepcional. Una actuación en este sentido requiere una clara distribución del trabajo y la elaboración de planes entre las distintas partes interesadas. Existen diferencias entre los sistemas nacionales y su estado de preparación por lo que respecta a la seguridad del suministro. La UE está desarrollando nuevos sistemas, especialmente ahora que aumenta la diversidad de los riesgos internacionales.

5.4 La seguridad del suministro del sector alimentario de la UE exigirá un sistema y unos equipos más potentes que permitieran a la UE prepararse ante la posible aparición de nuevos riesgos. Unos sistemas de almacenamiento suficientemente amplios que abarquen a toda la UE son fundamentales para una seguridad del suministro que, por otra parte, tendrá su base en el buen funcionamiento de unos mercados agrícolas estables, tanto en los Estados miembros como en el propio mercado interior de la UE. En caso de crisis, la rapidez y la seguridad de las distintas partes interesadas a la hora de actuar serán esenciales para garantizar el suministro.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

## ANEXO

## al Dictamen del Comité

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

**Punto 3.4.2.2**

Modifíquese de la siguiente manera:

*«Las innovaciones biotecnológicas han traído consigo toda una serie de nuevos métodos de producción. ~~En la medida en que Algunas empresas productoras de semillas y productos químicos consideran que el desarrollo biotecnológico es un importante paso adelante que impulsa la producción, se percibe como un importante paso adelante que debería respaldarse mediante acciones de I+D.~~ Además de las ventajas, también hay que tener presentes los posibles riesgos que ocasiona al medio ambiente y a la salud, riesgos que deben ser minuciosamente examinados e investigados con fondos específicos. El problema es que, ~~en muchos casos, todavía no conocemos plenamente los posibles efectos secundarios de las aplicaciones de la biotecnología sobre la salud de los animales, plantas y ecosistemas todavía no están claros.»~~*

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 41, Votos en contra: 49, Abstenciones: 18

**Punto 1.8**

Modifíquese de la siguiente manera:

*«La UE debe redoblar sus esfuerzos en materia de ~~para desarrollar nuevas tecnologías basadas en criterios de sostenibilidad, como la biotecnología,~~ para permitir su aplicación práctica en la producción. Respecto a la biotecnología, el CESE apoya la postura del Consejo Agrícola Mundial, establecido por el Banco Mundial, la FAO y otras organizaciones públicas, que en abril de 2008 observó que los problemas alimentarios mundiales, que se están produciendo fuera de la UE, no deben resolverse con tecnologías genéticas y biotecnológicas, ni con la aplicación de más procesos químicos en la agricultura, sino sobre todo con procedimientos agrícolas y con agricultura ecológica.»*

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 39, Votos en contra: 47, Abstenciones: 19

**Puntos 3.4.2.1 y 3.4.2.2**

Modifíquese de la siguiente manera:

*«3.4.2.1 La demanda de productos agrícolas como materias primas para la producción de bioenergía ha aumentado, sobre todo, como consecuencia de las medidas políticas adoptadas para afrontar las amenazas medioambientales, ~~la creciente población mundial y los cambios de los hábitos alimentarios (como un mayor consumo de carne), pero también como resultado del desarrollo tecnológico.~~ La biotecnología ofrece una gran variedad de nuevas posibilidades para conseguir una producción y procesamiento más eficaz de productos en los mercados alimentarios y no alimentarios. En el sector energético, la producción de bioenergía basada en celulosa está demostrando que puede ser comercializable ~~junto con la basada en almidones.~~*

*3.4.2.2 ~~Se deberían seguir fomentando y apoyando, mediante acciones de I+D, las innovaciones en el desarrollo de métodos respetuosos con la sociedad y el medio ambiente para mejorar la eficacia de los cultivos (como el cultivo inteligente).~~ Las innovaciones biotecnológicas han traído consigo toda una serie de nuevos métodos de producción. En la medida en que el desarrollo biotecnológico impulsa la producción, se percibe como un importante paso adelante que debería respaldarse mediante acciones de I+D. Además de las ventajas, también hay que tener presentes los posibles riesgos que ocasiona al medio ambiente y a la salud. El CESE apoya la postura del Consejo Agrícola Mundial, que opina que los problemas alimentarios que se están produciendo en todo el mundo, aunque sean más graves fuera de la UE, sólo deben resolverse con métodos adaptados a la situación local, es decir, con procedimientos agrarios, con agricultura ecológica, etc., y, expresamente, no con tecnologías genéticas.»*

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 34, Votos en contra: 53, Abstenciones: 21

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Indicadores para un desarrollo sostenible»

(2009/C 100/09)

Los días 16 y 17 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Más allá del PIB — Indicadores para un desarrollo sostenible».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (representada por el Observatorio del Desarrollo Sostenible), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2008 (ponente: Martin SIECKER).

En su 448<sup>o</sup> pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El PIB es un indicador importante del crecimiento económico, pero es insuficiente cuando se trata de definir la línea política que hay que seguir para hacer frente a los retos del siglo **XXI**. Es necesario completarlo con otros indicadores. Tal fue la conclusión de la conferencia de la Comisión Europea celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2007, en Bruselas, sobre el tema «Más allá del PIB», así como de la conferencia celebrada el 10 de enero de 2008, en Tilburgo, bajo el título «*Een comfortable waarheid*» (Una verdad cómoda).

1.2. El PIB es un buen indicador del ritmo de la economía, que muestra los esfuerzos realizados para ganar dinero, sin consideración de si se generan productos o servicios útiles o perjudiciales para el ser humano y para el medio ambiente. Se necesitan sobre todo instrumentos de medida que indiquen la distancia que nos separa todavía de una economía sostenible y solidaria.

1.3. Como el asunto gira en torno a dos cuestiones diferentes —la sostenibilidad y el bienestar—, necesitamos de hecho dos instrumentos de medida diferentes. La sostenibilidad está relacionada con un mundo sano, ahora y en el futuro, con solidaridad entre las generaciones, y es una condición, mientras que el bienestar se refiere al desarrollo social y constituye una «variable objetivo». En lo que respecta a la sostenibilidad, basta con garantizar el mantenimiento del modo de vida a largo plazo a escala mundial. Una vez cumplido este criterio, no es necesario seguir pretendiendo una sostenibilidad aún mayor. La situación en lo que se refiere al bienestar es distinta: cuanto más elevado sea su nivel, mejor, por lo que es lógico tratar de mejorarlo constantemente.

1.4. Existe un indicador de la sostenibilidad y de su evolución: la huella ecológica, que, a pesar de sus defectos, es el mejor indicador global disponible de un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental.

1.5. La huella ecológica es un excelente instrumento de comunicación y uno de los pocos —si no el único— en tener en cuenta el impacto medioambiental de nuestros hábitos de consumo y de producción (importaciones y exportaciones) en los demás países. Se puede optimizar a medida que se vaya usando y, en su caso, podrá sustituirse por otro mejor en el futuro.

1.6. El reto consiste, pues, en poner a punto un indicador del desarrollo social que mida los diferentes aspectos de la calidad de vida para dar de ella una imagen realista. El presente dictamen se dedica a tal indicador de la calidad de vida, dado que un instrumento político de este tipo, que además funcione bien, (todavía) no existe.

1.7. Un indicador de la calidad de vida utilizable en el plano práctico y fiable en el plano científico debe abarcar aspectos considerados cruciales para la calidad de vida y cumplir los criterios siguientes.

— estar formado por factores objetivos que determinen las capacidades de las personas;

— ser sensible a la influencia de la política;

— ofrecer datos a tiempo;

— ser comparable de un país a otro;

— ser comparable en el tiempo;

— ser comprensible para el gran público.

1.8. Suelen considerarse esenciales para la calidad de vida los seis ámbitos siguientes.

— integridad física y salud;

— bienestar material;

- acceso a los servicios públicos;
- participación social e integración de los inmigrantes;
- ocio;
- calidad del medio ambiente.

Los Estados miembros disponen de los datos básicos necesarios para medir la evolución en estos ámbitos a escala nacional. No obstante, es conveniente afinarlos (en lo que respecta a su frecuencia, su recogida, su tratamiento).

1.9 El indicador que se describe aquí no es perfecto. No se entiende como una propuesta, sino como contribución a los debates actuales sobre el tema. La medición es un proceso dinámico: lo que se mide es en efecto la evolución de una sociedad. Esta evolución puede plantear a su vez la necesidad de disponer de otros datos o de datos más detallados. La definición de un indicador constituye también un proceso dinámico que debe ir precedido de debates y discusiones, como corresponde a toda sociedad democrática.

1.10 La transición a una política no exclusivamente basada en el crecimiento económico, sino también influida por factores sociales y medioambientales puede dar lugar a una economía más sostenible y solidaria. No se trata de un proyecto a corto plazo: para ello es demasiado amplio. Para garantizar su viabilidad, es evidente que hay que limitarse a los Estados miembros de la UE, incluidos, en su caso, los países candidatos Croacia y Turquía y los países que presentan un desarrollo económico comparable, como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Las enormes divergencias de desarrollo económico impiden la elaboración de un instrumento único y comprensible que permita medir la evolución de los países desarrollados y de los países en desarrollo según una misma escala.

## 2. Límites del PIB

2.1. El objetivo último de toda persona es la felicidad. La tarea principal de las autoridades es crear las condiciones que ofrezcan a cada ciudadano la mejor posibilidad de alcanzarla. Les incumbe, pues, la tarea de tomar en todo momento el pulso de la sociedad para reunir la información pertinente sobre su situación. Medir es conocer: sólo cuando se conoce el motivo de un sentimiento de descontento y la causa que lo origina puede intentarse resolverlo.

2.2. El producto interior bruto (PIB) es actualmente el indicador más utilizado por las autoridades como instrumento de

medida para representar la situación de la sociedad. Se introdujo en el siglo pasado como instrumento de medida después de la gran recesión y la Segunda Guerra Mundial que le siguió. Para los responsables de la toma de decisiones es el indicador principal, si no el único, para medir los rendimientos y actividades económicas. Se basa en un sistema, aceptado internacionalmente, de cuentas nacionales establecidas con arreglo a un procedimiento único. Además, todo se convierte a una misma y única unidad de medida: el dinero. Por ello, el PIB se presta bien a la comparación internacional.

2.3. Al mismo tiempo, no ofrece ninguna información sobre el bienestar (la felicidad) de las personas ni sobre el grado de sostenibilidad del desarrollo de la sociedad. El PIB por habitante de Estados Unidos es uno de los más elevados del mundo, pero los estadounidenses no son por ello más felices que los ciudadanos de otros países, por no hablar de la sostenibilidad de su sociedad. A escala mundial, el nivel del PIB por habitante es superior al de hace 60 años. No obstante, este crecimiento no ha generado un aumento claro de la felicidad. De hecho, aparte de los suspiros que se oyen aquí y allá, de la nostalgia del tiempo pasado, en que todo iba mejor, en 2008 se ha registrado un récord de 900 millones de personas que padecen hambre, es decir, 900 millones de personas desgraciadas.

2.4. La evolución actual de la sociedad y las relaciones económicas existentes difieren fundamentalmente de la situación que prevalecía a mediados del siglo pasado. Los países desarrollados, en especial, sienten cada vez más la necesidad de medir también elementos que no son consecuencia de transacciones comerciales o de procedimientos económicos formales. Muchos de estos elementos y necesidades no se tienen suficientemente en cuenta (o no se tienen en cuenta en absoluto) en el PIB.

2.5. Un PIB en alza puede ocultar una pérdida importante de prosperidad y de bienestar. Por ejemplo, si un país decidiera talar todos sus bosques, vender la leña y poner a trabajar a los niños en lugar de enviarles a la escuela, ello sería muy beneficiosa para el PIB, ya que las cifras de crecimiento económico mostrarían una mayor prosperidad material. Este crecimiento no sería sostenible en absoluto y las personas —sobre todo los niños— no serían por ello más felices.

2.6. También las catástrofes naturales y políticas pueden tener un efecto positivo en el PIB. El huracán Katrina fue una bendición para el PIB de Luisiana debido a los notables esfuerzos y a las actividades económicas que hubo que llevar a cabo para la reconstrucción. Tal observación es válida también para el PIB de una serie de países asiáticos y africanos después del «tsunami» y para el PIB de casi todas las economías europeas después de la Segunda Guerra Mundial. Aparte del hecho de que no todo el mundo, ni con mucho, participó proporcionalmente en ese aumento de prosperidad, tales catástrofes no contribuyeron especialmente a mejorar el bienestar de la población o la sostenibilidad de la sociedad.



2.7. Pero otros ejemplos, menos extremos, muestran también los límites del PIB como instrumento de medida. Una mayor prosperidad material genera un aumento de las ventas de vehículos y la construcción de nuevas carreteras. Con ello aumentan los accidentes y los costes derivados (sustitución/repación del vehículo, gastos de asistencia sanitaria a los heridos/inválidos, aumento de las primas de seguros) y pueden producirse incluso excesos, como el comercio de armas y la venta de antidepressivos para los niños. Todo ello contribuye a inflar el PIB, pero no a realizar el objetivo último de toda persona, que es la felicidad, con la excepción quizá de algunos individuos que se ganan la vida con estas actividades.

2.8. El predominio del PIB se revela sobre todo cuando baja: cuando ello ocurre cunde el pánico de inmediato. Es algo que no siempre está justificado. Es posible que el PIB baje a raíz de una evolución positiva. Si mañana todo el mundo cambia sus bombillas tradicionales por las nuevas bombillas Led, es cierto que ello llevará a un gasto único, elevado, para tales bombillas, pero al mismo tiempo a una importante reducción estructural del uso energético —y, por tanto, del PIB—, porque esas bombillas sólo consumen una fracción de la electricidad que requieren las tradicionales.

2.9. En suma, el PIB es un buen indicador para medir los resultados económicos, pero no hay un vínculo directo entre crecimiento económico y progresos conseguidos en otros ámbitos de la sociedad. Para completar el cuadro, convendría disponer también de indicadores que reflejen el desarrollo de otros aspectos, especialmente los sociales y medioambientales.

### 3. Otros factores de bienestar

3.1. El debate sobre la necesidad de disponer de otros instrumentos de medida aparte del PIB se desarrolla simultáneamente en varios frentes. Por ejemplo, aparte de la conferencia «Más allá del PIB» organizada por la Comisión Europea en Bruselas<sup>(1)</sup> los días 19 y 20 de noviembre de 2007, el 10 de enero de este año se celebró otra en la Universidad de Tilburgo<sup>(2)</sup> sobre el tema «*Een comfortabe waarheid*» (Una verdad cómoda). Los resultados de ambas conferencias son claramente paralelos y en ambos se subraya la necesidad de disponer de otros factores indicativos además del crecimiento económico. El PIB es un buen indicador del ritmo de la economía, que muestra los esfuerzos realizados para ganar dinero, sin consideración de si se generan productos o servicios útiles o perjudiciales para el ser humano y para el medio ambiente. Se necesitan sobre todo instrumentos de medida que indiquen la distancia que nos separa todavía de una economía sostenible y solidaria. Poco tiempo después de la introducción del PIB, economistas de renombre —como, por

ejemplo, Samuelson<sup>(3)</sup>— recomendaban ya que en el PIB se introdujeran también aspectos inmateriales, tales como medio ambiente y valores naturales, para así contrarrestar la limitación del PIB a aspectos puramente económicos. Estas tentativas, sin embargo, no tuvieron por resultado la aceptación de una versión adaptada del PIB, por lo que hasta ahora el PIB predominante sigue siendo el tradicional. Algunos científicos han estudiado intensamente esta cuestión. En lo que sigue se exponen brevemente sus ideas.

3.2. **Richard LAYARD**, profesor británico de economía del trabajo, observa en su libro *Happiness*<sup>(4)</sup> que los occidentales no han logrado ser más dichosos en los últimos cincuenta años, a pesar de su prosperidad material claramente mayor. Para él, la causa reside en la enorme competencia mutua, dada la ambición generalizada de ganar más que los demás. Esta fijación unilateral ha supuesto un retroceso en otros ámbitos que son más importantes para el bienestar de las personas: la estabilidad de la familia, el placer del trabajo y las buenas relaciones con los amigos y la comunidad. Es lo que se deduce de las estadísticas sobre el número creciente de divorcios, el aumento del estrés en el lugar de trabajo y el alza de la delincuencia. Para restaurar el equilibrio, conviene atender, más que a la igualdad de renta, a la igualdad de posibilidades de ganar una renta.

3.3. En su teoría de la economía del bienestar, el economista indio **Amartya SEN**<sup>(5)</sup> insiste en que la prosperidad no está vinculada a los bienes, sino a las actividades para cuyo ejercicio se adquieren. La renta ofrece a los individuos posibilidades de llevar a cabo actividades y realizarse así personalmente. Tales posibilidades (que Sen llama «capacidades») dependen también de factores como la salud y la duración de la vida. La información sobre las tasas de mortalidad es importante sobre todo en los países en desarrollo, ya que constituye un buen indicador, especialmente en materia de desigualdad social y calidad de vida.

3.4. En su nueva obra titulada *Frontiers of Justice*, la filósofa estadounidense **Martha NUSSBAUM**<sup>(6)</sup> describe diez derechos sociales mínimos que son esenciales para llevar una vida digna. Destaca que una sociedad no cumple con sus responsabilidades y no es totalmente equitativa si no puede garantizar un umbral apropiado de estos derechos y libertades para todos sus ciudadanos. Concretamente, se trata de la capacidad de llevar una vida humana de una duración normal, gozar de buena salud, desplazarse libremente, utilizar la mente, vincularse a cosas y a personas ajenas a uno mismo, forjarse una concepción del bien, vivir con y por los demás sin discriminaciones, vivir con la preocupación de los animales y de la naturaleza y en contacto con ellos, reír y jugar, poder participar en decisiones políticas y estar en condiciones de adquirir una propiedad. Esta lista no es exhaustiva y se puede completar.

(1) [www.beyond-GDP.eu](http://www.beyond-GDP.eu)

(2) [www.economischegroei.net](http://www.economischegroei.net)

(3) P. Samuelson, «Evaluation of real national income», *Oxford Economic Papers*, 1950; 2: 1-29.

(4) R. Layard, «Happiness: lessons from a new science», Penguin Books, 2005.

(5) A. Sen, «Commodities and capabilities», Amsterdam North Holland, 1985.

(6) M. Nussbaum, «Frontiers of justice», Harvard University Press, 2005.

#### 4. Otros indicadores

4.1. Además del PIB, existen diferentes iniciativas encaminadas a medir otros elementos importantes para comprender la situación en que se encuentra una sociedad. A título informativo, se ofrece a continuación una visión general y una breve descripción de cuatro de los indicadores que se utilizan a tal fin. Existen otros, como la iniciativa del Consejo Federal de Desarrollo Sostenible de Bélgica <sup>(1)</sup>, el índice canadiense del bienestar (ICME) <sup>(2)</sup>, la felicidad nacional bruta en Bután <sup>(3)</sup>, la iniciativa Quars en Italia <sup>(4)</sup>, la comisión Stiglitz en Francia <sup>(5)</sup>, el proyecto mundial de la OCDE <sup>(6)</sup> dirigido a medir los progresos o los datos disponibles en Eurofound <sup>(7)</sup>. Pero no pueden describirse todos aquí por falta de espacio.

4.2. El **Índice de desarrollo humano** (IDH) <sup>(8)</sup> es un indicador que mide los progresos de la sociedad y de los grupos que conviven en ella. Viene siendo utilizado desde 1993 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la elaboración de un informe anual sobre la situación por países. Además de la renta, se tienen en cuenta la esperanza de vida, la tasa de alfabetización y el nivel de educación. Desde 1977 se publica también un Índice de pobreza humana <sup>(9)</sup>, que tiene en cuenta el acceso a la enseñanza, a una alimentación segura y un agua sana y a los servicios sanitarios. El IDH se basa principalmente en las teorías de Amartya Sen. Funciona bien en los países en desarrollo, pero presenta el inconveniente de que se adapta peor a la evaluación de los progresos de los países desarrollados.

4.3. La **huella ecológica** <sup>(10)</sup> parte del principio de que el consumo puede ser convertido a la superficie necesaria para producir lo que se consume. Esto posibilita comparar el impacto medioambiental de diferentes comportamientos de consumo (modos de vida) o diferentes grupos de población (países). A escala del planeta, hay 1,8 hectáreas de tierras productivas disponibles por habitante para satisfacer el consumo individual. Actualmente, se utilizan 2,2 hectáreas por persona, por lo que la humanidad está agotando rápidamente las reservas de la Tierra. Las diferencias, no obstante, son enormes: en Estados Unidos, la huella ecológica media es de 9,6 hectáreas por habitante, frente a 0,5 hectáreas en Bangladesh. Estos problemas aumentarán si no se cambia la política. Cada vez hay menos tierras productivas disponibles debido a la erosión y la desertificación y, con el aumento demográfico, este número reducido de hectáreas debe ser compartido entre cada vez más personas. Al mismo tiempo, la demanda aumenta, pues la mayor prosperidad tiene como efecto que las personas consumen más. La huella ecológica es un buen indicador del desarrollo sostenible,

pero no ofrece ninguna información sobre el bienestar de los individuos.

4.4. El **índice de la situación de vida** (Leefsituatie Index) <sup>(11)</sup> ofrece una descripción y un análisis sistemáticos de las condiciones de vida de la población neerlandesa, lo que también se denomina *sociale staat van Nederland* — SSN (situación social de los Países Bajos). El SSN describe la evolución de las condiciones de vida a lo largo de un periodo de aproximadamente diez años. Los temas examinados son la renta, el trabajo, la enseñanza, la salud, las actividades en tiempo libre, la movilidad, la delincuencia, la vivienda y el medio ambiente. Un índice resumen complementa los capítulos sectoriales. También se presentan datos relativos a la opinión pública sobre la política y las autoridades. La encuesta se publica cada dos años por la *Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau* (Oficina Central de Planificación Social y Cultural de los Países Bajos). El índice de la situación de vida no se ha impuesto nunca como una referencia de autoridad reconocida en los Países Bajos, porque es esencialmente una mezcla de elementos disímiles y, por ello, no ofrece una imagen coherente y fiable del bienestar general.

4.5. Ruut Veenhoven, profesor de la Universidad Erasmus de Rotterdam, lleva treinta años investigando a escala mundial el sentimiento de felicidad. En su **World Database of Happiness** (Base de datos mundial sobre la felicidad) <sup>(12)</sup> llega a la conclusión de que la correlación entre dinero y felicidad es sumamente débil. En las personas que perciben rentas más altas se observa un aumento efímero de la felicidad, que se disipa al cabo de un año. Generalmente, la sensación de felicidad es más profunda en la persona que tiene libertad sobre su tiempo y sus decisiones. Por lo demás, Ruut Veenhoven hace una diferenciación clara entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En estos últimos, un aumento de la renta da lugar a un sentimiento de felicidad más intenso y más duradero que en los países desarrollados. Tal diferencia desaparece cuando el PIB por habitante supera un umbral de renta que se sitúa entre los 20 000 y los 25 000 dólares. El inconveniente de esta base de datos reside en que las divergencias entre las preferencias individuales pueden desempeñar un papel importante en la evaluación de la sensación de felicidad. Además, la política pública no puede influir demasiado en el sentimiento de felicidad.

#### 5. Aplicaciones posibles

5.1. Existen en líneas generales dos formas de poner coto al predominio del PIB en la política socioeconómica. La primera consiste en elaborar una serie alternativa de indicadores de la sostenibilidad y del bienestar (o de algunos de sus aspectos) que revistan la misma importancia política que el PIB. La segunda consiste en sustituir el PIB por un nuevo indicador global que incorpore todos los elementos pertinentes de la sostenibilidad y el bienestar. Este nuevo indicador tendría que convertirse en un indicador clave de la política socioeconómica.

<sup>(1)</sup> [www.duurzameontwikkeling.be](http://www.duurzameontwikkeling.be)

<sup>(2)</sup> [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

<sup>(3)</sup> [www.bhutanstudies.org.bt](http://www.bhutanstudies.org.bt)

<sup>(4)</sup> [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

<sup>(5)</sup> <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/statsportal>

<sup>(7)</sup> [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

<sup>(8)</sup> [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

<sup>(9)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics>

<sup>(10)</sup> [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)

<sup>(11)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi>

<sup>(12)</sup> <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>

5.2. La primera opción —es decir, una serie de indicadores que se sumen al PIB— existe ya de hecho, pero no funciona. Existen numerosos indicadores que permiten medir aspectos divergentes de la sostenibilidad y el bienestar: la democracia, la felicidad y la satisfacción global, la salud, el nivel de formación, el nivel de cultura, la libertad de expresión, la delincuencia, la calidad del medio ambiente, las emisiones de CO<sub>2</sub>, la huella ecológica, etc. Todos ellos, sin embargo, suscitan menos interés que el PIB, que se sigue considerando el indicador de nuestro bienestar más completo y es el menos cuestionado.

5.3. La segunda opción —es decir, un indicador global que sustituya al PIB— es complicada, porque hace referencia a dos cuestiones fundamentalmente diferentes: la sostenibilidad y el bienestar. La sostenibilidad es una condición, el bienestar una «variable objetivo». En lo que respecta a la sostenibilidad, basta con garantizar el mantenimiento del modo de vida a largo plazo a escala mundial. Una vez cumplido este criterio, no es necesario seguir pretendiendo una sostenibilidad aún mayor. Con el bienestar, la situación es distinta: siempre es preferible tener el mejor bienestar posible, por lo que es lógico tratar constantemente de mejorarlo.

5.4. Dada la dificultad de agrupar estas dos cuestiones bajo un denominador común, se perfila una tercera posibilidad: usar dos indicadores además del PIB, uno que mida la sostenibilidad y otro que mida la calidad de vida. Existe un indicador para medir la sostenibilidad y su evolución: la huella ecológica, que, a pesar de sus defectos, es el mejor indicador global disponible de un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental. La huella ecológica es un excelente instrumento de comunicación y uno de los pocos —si no el único— en tener en cuenta el impacto medioambiental de nuestros hábitos de consumo y de producción (importaciones y exportaciones) en los demás países. Se puede optimizar a medida que se vaya usando y, en su caso, podrá sustituirse por otro mejor en el futuro. No existe todavía un indicador del desarrollo social que mida con eficacia diferentes aspectos de la calidad de vida y nos dé de él una imagen realista. El presente dictamen se dedica exclusivamente a tal indicador de la calidad de vida.

## 6. Indicador de la calidad de vida

6.1. Un indicador de la calidad de vida utilizable en el plano práctico y fiable en el plano científico debe abarcar los aspectos considerados cruciales para la calidad de vida y cumplir los criterios siguientes.

- estar formado por factores objetivos que determinen las capacidades de las personas;
- ser sensible a la influencia de la política;

- ofrecer datos a tiempo;
- ser comparable de un país a otro;
- ser comparable en el tiempo;
- ser comprensible para el gran público.

6.2. Los ámbitos de vida que en la UE se suelen considerar cruciales para la calidad de vida y que cumplen los criterios expuestos son los siguientes.

- **Integridad física y salud.** Este indicador mide el porcentaje de la población que no se ve obstaculizada físicamente para funcionar conforme al propio deseo, ya sea por un obstáculo «interno» (enfermedad, minusvalía) o por uno «externo» (delincuencia y cárcel).
- **Bienestar material.** Es el promedio de renta disponible estándar, expresado en paridades de poder adquisitivo, el mejor criterio global del poder adquisitivo efectivo del ciudadano medio. El poder adquisitivo de diferentes países se puede comparar corrigiendo las diferencias entre los niveles de precios existentes en ellos.
- **Acceso a los servicios públicos.** Porcentaje del PIB que se dedica a la atención sanitaria, la enseñanza, los transportes públicos, la vivienda y la cultura.
- **Participación social.** Porcentaje de la población de 20 a 65 años que realiza un trabajo remunerado y porcentaje de la población de más de 20 años que realiza un trabajo de voluntariado. Tener un empleo remunerado se suele considerar una de las principales formas de participación y de integración social. Aparte de ello, el voluntariado es importante para mantener una gran variedad de estructuras sociales en el seno de la sociedad que permita combatir el predominio de la economía. Con el aumento de la movilidad de las personas, es importante acoger a los recién llegados y apoyar su integración cultural y social en las comunidades existentes.
- **Ocio.** Número medio de horas de ocio de que dispone la población de 20 a 65 años y que no se dedica a la enseñanza, ni al trabajo remunerado o no remunerado (incluidos los trayectos, el trabajo doméstico y el cuidado de terceras personas). Se debe descontar el ocio resultante del desempleo involuntario. Es esencial disponer —al margen de un empleo remunerado— de suficiente tiempo de ocio para poder concretar los proyectos de vida.

— **Calidad del medio ambiente.** Porcentaje de la superficie total del país que ocupa la naturaleza + porcentaje de la población no expuesta a la contaminación del aire. Lo que se considera en este caso no es la contribución de la naturaleza y del medio ambiente a la sostenibilidad del desarrollo socioeconómico (para ello se utiliza el indicador específico de la huella ecológica), sino la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, el indicador se limita a los dos aspectos de naturaleza y de medio ambiente que los ciudadanos pueden percibir directamente de forma positiva o negativa.

6.3. Estos seis ámbitos se miden mediante distintas unidades. Para sintetizar las evaluaciones resultantes en un indicador global, primero hay que hacerlas comparables. El método más sencillo —y también el más eficaz— consiste en calcular para cada indicador parcial, según un método estadístico reconocido y aplicado en el plano internacional, una puntuación normalizada (puntuación Z). Se trata de una variable para la cual la media vale cero y la desviación típica vale 1. Esto quiere decir básicamente que, en el conjunto de los países, un tercio obtiene una puntuación situada entre 0 y + 1, otro tercio entre 0 y - 1, la sexta parte una puntuación superior a + 1 y la sexta parte una puntuación inferior a - 1. A continuación se puede calcular el indicador global: será igual a la media de las puntuaciones Z de los seis campos.

6.4. Para medir la evolución en el tiempo, no hay que volver a calcular cada año las puntuaciones Z sobre la base de la media y de la desviación típica correspondientes. Si se hiciera así, la calidad de la vida media sería por definición idéntica todos los años. Lo que debe hacerse, pues, es tomar la media y la desviación típica del primer año de utilización del indicador y aplicarlas en el cálculo de las puntuaciones Z de los años siguientes. Si la media es superior al año anterior, eso quiere decir que la calidad de vida media ha mejorado realmente. Si, por el contrario, la media es inferior al año anterior, eso quiere decir que la calidad de vida media ha empeorado realmente.

6.5. Para el gran público, que no conoce necesariamente los conceptos matemáticos utilizados en estadística, el resultado de este cálculo no es muy elocuente. Para cumplir el sexto criterio (comprensible para el gran público), es preferible hacer una clasificación anual, de modo que cada cual pueda tomar nota directamente de los buenos (o malos) resultados de su país con respecto a otros países y con respecto a los resultados del año anterior. Estas clasificaciones suelen ser muy elocuentes y pueden reforzar la popularidad del instrumento, lo cual a su vez puede favorecer una mejora de la calidad de vida.

## 7. Hacia una política más equilibrada

7.1. En todos los Estados miembros se dispone normalmente de los datos necesarios para analizar la evolución en los seis ámbitos considerados, aunque la frecuencia y la calidad sean (todavía) variables. Los informes financieros y económicos son moneda corriente desde hace tiempo: hay información disponible diariamente a este respecto en forma de cotizaciones bursátiles. El balance del medio ambiente y de la calidad de vida es

relativamente nuevo, lo que explica la cantidad mucho menor de datos disponibles sobre este punto. Las estadísticas medioambientales y sociales datan a menudo de hace dos a tres años. Una de las principales condiciones que deben cumplirse para disponer de un indicador completo y de alta calidad es la garantía de una determinada coherencia en cuanto a la calidad y la disponibilidad de los datos. Pero ya se cuenta con la base necesaria: en principio, es posible comenzar a elaborar este indicador con relativa rapidez, siempre que se llegue a un acuerdo político. En el plano político, un indicador de este tipo puede ser interesante por su potencial de crecimiento superior al del PIB, al menos en un futuro próximo dentro de la UE.

7.2. No basta con medir. También hay que utilizar los resultados para la elaboración de las políticas. El siglo **XXI** nos plantea una serie de problemas para los que todavía no hay un enfoque seguro, dado su carácter relativamente reciente. Se impone una reacción rápida, ya que la ausencia de soluciones estructurales agotará los recursos del planeta. Al evolucionar hacia una política que no se base exclusivamente en el crecimiento económico, sino también en el desarrollo sostenible en el plano económico (continuidad de la actividad económica), social (permitir que los individuos vivan con buena salud y generen una renta suficiente para garantizar a los que no la tengan un nivel razonable de seguridad social) y medioambiental (protección de la biodiversidad, evolución hacia una producción y un consumo sostenibles), será posible ofrecer una solución controlada a una serie de cuestiones cruciales (empleo, desigualdad, formación, pobreza, migración, felicidad, cambio climático, agotamiento de los recursos del planeta).

7.3. El indicador que se ha descrito no es perfecto. No se entiende tampoco como una propuesta, sino como contribución a los debates actuales sobre el tema. Quizá haya que aumentar el número de ámbitos o definir con mayor precisión los criterios que debe cumplir cada uno de ellos. Un indicador de este tipo siempre se puede perfeccionar. La medición es un proceso dinámico: lo que se mide es en efecto la evolución de una sociedad. Estos cambios pueden suscitar a su vez la necesidad de disponer de indicadores diferentes o más precisos. La definición de un indicador constituye también un proceso dinámico que debe ir precedido de debates y discusiones, como corresponde a toda sociedad democrática.

7.4. No se trata de un proyecto a corto plazo: es demasiado amplio para ello. Para garantizar su viabilidad, es evidente que hay que limitarse a los Estados miembros de la UE, incluidos, en su caso, los países candidatos Croacia y Turquía y los países que presentan un sistema político y económico comparable, como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Las enormes divergencias de desarrollo económico impiden la creación de un instrumento único y comprensible que permita medir la evolución de la calidad de vida de los países desarrollados y de los países en desarrollo según la misma escala. Debido a las semejanzas entre los sistemas políticos de esos países, el indicador parcial de las libertades democráticas no se incluye como uno de los ámbitos que se consideran vitales para la calidad de vida, porque este logro es evidente dentro de tal grupo de países.

7.5. Una política que ya no se centre exclusivamente en la importancia unilateral del crecimiento económico, sino que también esté determinada por factores sociales y medioambientales puede dar lugar a una mejor formulación, más equilibrada, de las políticas y, por consiguiente, a una economía más sostenible y más solidaria. El Comité espera que la Comisión Europea se pronuncie con claridad al respecto en el informe de situación sobre la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible que tiene previsto publicar en junio de 2009. El objetivo perseguido podría ser el modelo social europeo, tal y como se definió en un dictamen anterior del Comité <sup>(1)</sup>. Tal modelo tiene por vocación principal abrir camino a un espacio de prosperidad democrático, compatible con el medio ambiente, competitivo, solidario y fuente de integración social para todos los ciudadanos de la UE.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> DO C 309 de 16.12.2006, p. 119.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La seguridad sanitaria de las importaciones agrícolas y alimentarias»

(2009/C 100/10)

Mediante carta de 3 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Presidencia francesa decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«La seguridad sanitaria de las importaciones agrícolas y alimentarias» (dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2008 (ponente: Sr. BROS).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 92 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A raíz de una serie de graves crisis alimentarias, la Unión Europea se ha dotado de un sofisticado dispositivo de seguridad sanitaria con el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud de los consumidores, así como de la sanidad animal y vegetal. Ahora bien, en un contexto de aumento de los intercambios comerciales mundiales de productos agrícolas y alimentarios, los riesgos sanitarios también aumentan, y las crisis sanitarias vinculadas a las importaciones siguen siendo frecuentes en la UE. Estas crisis sanitarias presentan riesgos para la salud pública, la sanidad animal y vegetal, y suponen un coste considerable para la colectividad.

1.2 El CESE acoge favorablemente el memorándum apoyado por quince Estados miembros en el Consejo de Agricultura de junio de 2008 y titulado *Importation d'aliments, d'animaux et de végétaux: sécurité sanitaire et conformité aux règles communautaires* <sup>(1)</sup>. En el presente dictamen, el CESE desea contribuir a la reflexión sobre el margen de perfeccionamiento del dispositivo europeo de seguridad sanitaria. La OMC proporciona un marco jurídico indispensable para evitar los obstáculos al comercio injustificados. El CESE considera importante que se respeten estas normas, aunque propone una serie de ajustes.

1.3 El CESE considera que la diferencia de prácticas entre los Estados miembros respecto de los controles a la importación es muy perjudicial, por lo que recomienda que prosiga su armonización y se ponga en práctica sin demora.

1.4 A la vez que señala que muchas medidas eficaces de gestión sanitaria de las importaciones se refieren exclusivamente a los productos de origen animal, el CESE considera que merecería la pena extender algunas de ellas a los productos de origen vegetal. Ello permitiría vigilar mejor los riesgos que plantean los residuos de plaguicidas, la contaminación por agentes tóxicos o

las enfermedades de las plantas. En concreto, el CESE recomienda que se incremente el número de misiones de inspección para los productos vegetales y que se someta su importación a listas de establecimientos autorizados y a controles sistemáticos en el punto de entrada.

1.5 A juicio del CESE, las decisiones relativas a las medidas de importación deben basarse en la mayor medida posible en datos objetivos. A tal fin, el CESE desea que se apliquen sistemáticamente los principios de análisis de riesgo, y que se definan con mayor precisión los niveles adecuados de protección previstos por el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo SPS).

1.6 Los aspectos socioeconómicos, como las repercusiones económicas de una decisión o su aceptabilidad social, deberían ser objeto de una evaluación independiente tan rigurosa como la evaluación del riesgo sanitario. Varios países, como Canadá o el Reino Unido, cuentan ya con unidades de expertos en temas socioeconómicos en sus agencias de seguridad alimentaria. El CESE propone que la Comisión estudie la conveniencia de crear una agencia independiente de análisis socioeconómico.

1.7 El CESE opina que el sistema de trazabilidad, que es esencial en el modelo europeo de seguridad sanitaria y permite disponer de información sobre un alimento «de la granja a la mesa», debería poder aplicarse a los productos procedentes de terceros países. Este tema debería ser prioritario en las negociaciones bilaterales y en los programas de asistencia técnica en los países menos avanzados.

1.8 El CESE llama la atención sobre las dificultades experimentadas por los productores de los países menos avanzados a la hora de aplicar las normas sanitarias europeas. El CESE anima a que se desarrolle la asistencia técnica al comercio, la transferencia de tecnologías y el apoyo a la instauración de sistemas de trazabilidad y alerta rápida en estos países.

<sup>(1)</sup> «Importación de alimentos, animales y vegetales: seguridad sanitaria y conformidad con las normas comunitarias». Doc. Consejo 10698/08.

1.9 Las exigencias aplicables a los productos agrícolas y alimenticios importados son inferiores a las que se imponen a los productos procedentes del mercado comunitario, en ámbitos como la trazabilidad, el bienestar de los animales o, de manera más amplia, las normas medioambientales. Teniendo en cuenta que en la actualidad las normas comerciales internacionales no permiten en suficiente medida invocar estos ámbitos importantes para la UE, el CESE expresa su vivo deseo de que la Comisión Europea proponga una estrategia destinada a defender estas preferencias colectivas europeas. El CESE considera que la UE debería liderar la toma en consideración de los demás factores legítimos en el comercio internacional. A tal fin, debería asumir sus preferencias colectivas, defender en los organismos internacionales los «demás factores legítimos» y reanudar los debates sobre el vínculo entre la OMC y los otros acuerdos internacionales.

## 2. Observaciones generales

2.1 A raíz de las crisis sanitarias que afectaron gravemente a la UE, la Comisión Europea decidió emprender una amplia refundición de la legislación alimentaria. Se ha establecido, pues, un nuevo marco institucional y legislativo muy elaborado, que supone un verdadero avance.

2.2 El Reglamento (CE) n° 178/2002 dispone que «la Comunidad ha optado por un nivel elevado de protección de la salud» y que la legislación se aplica «de manera no discriminatoria, ya se comercie con los alimentos o los piensos en el mercado interior o en el mercado internacional» (1).

2.3 El modelo europeo se basa en unos principios sólidos:

- la trazabilidad «de la granja a la mesa»: «la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento» (2);
- la separación entre la evaluación y la gestión de los riesgos;
- la responsabilidad jurídica de todos los que intervienen en la cadena alimentaria y
- un sistema eficaz de alerta rápida.

2.4 A pesar de ello, las crisis sanitarias relacionadas con productos importados siguen siendo frecuentes. En los últimos años se han dado casos en la UE de residuos de plaguicidas en la fruta importada, aflatoxinas en los frutos de cáscara y el maíz, residuos de medicamentos veterinarios en los productos de origen animal, fiebre aftosa, etc. En 2007 se activaron 314 alertas en el marco del sistema de alerta rápida referentes a productos procedentes de terceros países (3), es decir, un 32 % del total. Estas crisis recurrentes ponen de manifiesto una serie de disfunciones que se deben remediar.

2.5 Las crisis sanitarias vinculadas a las importaciones suponen, además de una amenaza para la seguridad del consumidor

europeo, un coste elevado para la colectividad. Cuando se activa una alerta, las operaciones de recuperación o retirada del mercado de un producto tienen graves consecuencias para las empresas en cuestión. Asimismo, las medidas sanitarias destinadas a erradicar una enfermedad animal o vegetal de una zona, como la obligación de vacunar a los rebaños, o la obligación de emplear plaguicidas en toda una región, tienen repercusiones importantes que pueden ser duraderas.

## 3. Anticipar mejor los riesgos sanitarios

3.1 Al objeto de reducir la frecuencia de estas crisis sanitarias, existen márgenes de maniobra que permiten anticiparse mejor a los riesgos sanitarios.

3.2 La armonización comunitaria de las prácticas de control de las importaciones está en curso de realización, y se le debe dar prioridad. Las diferencias de prácticas entre Estados miembros respecto de los controles a la importación son muy perjudiciales. No es aceptable que los operadores comerciales puedan elegir el país en el que los controles son menos estrictos para introducir sus mercancías en el mercado único. Se sabe, por ejemplo, que los importadores de cítricos tienden a evitar los puertos españoles, donde se encuentran los laboratorios más avanzados en las enfermedades o residuos que se dan en estas plantas.

3.3 Actualmente, muchas de las medidas de gestión de la seguridad sanitaria de las importaciones se aplican sólo a los animales vivos y a los productos de origen animal. Sin embargo, convendría vigilar mejor determinados riesgos como los residuos de plaguicidas, los contaminantes físicos o químicos por agentes carcinógenos o tóxicos (por ejemplo: metales pesados, biotoxinas, colorantes, etc.) o las enfermedades de las plantas. Por tanto, la aplicación de medidas eficaces debería extenderse a los productos de origen vegetal.

3.4 En primer lugar, se podrían reforzar las misiones de inspección para determinadas categorías de productos vegetales. En efecto, en la programación de la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) para 2008, sólo una de cada tres misiones se refiere a los productos vegetales.

3.5 Por otra parte, las importaciones de productos de origen vegetal deberían someterse a una lista de países y establecimientos autorizados, como ya se hace para una quincena de categorías de productos de origen animal.

3.6 Las importaciones de productos vegetales también deberían someterse a controles sistemáticos desde el primer punto de entrada, lo que no se hace hoy en día. Los puestos de inspección fronterizos han demostrado ya su eficacia en lo que respecta a los productos de origen animal. También se debería mejorar la cooperación de los servicios nacionales de inspección con los responsables de realizar los controles privados de los importadores. Los importadores cada vez realizan más análisis en el lugar de producción. Los servicios de inspección alimentaria deberían tener acceso a estos resultados.

(1) Reglamento (CE) n° 178/2002, octavo considerando.

(2) Reglamento (CE) n° 178/2002, art. 3.

(3) Informe anual 2007 RASFF.

3.7 Por último, la base de datos Traces (TRAde Control and Expert Systems), que permite registrar e intercambiar información relativa al comercio y las importaciones de animales vivos y de productos de origen animal, podría extenderse al ámbito fitosanitario, en relación con el sistema Europhyt.

#### 4. Potenciar el recurso a los principios de análisis de riesgo

4.1 Las organizaciones internacionales reconocidas por la OMC definen los principios del análisis de riesgo como un proceso en tres etapas: evaluación, gestión y comunicación sobre el riesgo. La reforma de la legislación alimentaria europea constituyó el primer paso hacia la aplicación del análisis de riesgo. La creación de la AESA permitió separar la evaluación y la gestión de los riesgos, lo cual es fundamental. Basada en pruebas científicas disponibles y llevada a cabo «de una manera independiente, objetiva y transparente»<sup>(1)</sup>, la evaluación del riesgo realizada por la AESA permite al responsable de la gestión del riesgo, la Comisión o los Estados miembros, pronunciarse sobre las medidas necesarias.

4.2 Sin embargo, tanto en la propia UE como en los terceros países no siempre se comprenden las medidas a la importación decididas por la Comisión, ya se trate de suspender un flujo de importación o de mantenerlo. Recientes ejemplos de ello son los animados debates suscitados por las importaciones de pollo clorado de Estados Unidos o de buey brasileño. En algunos casos, se acusa a la Comisión de dar prioridad a los intereses comerciales, en detrimento de los consumidores. El CESE considera que las decisiones relativas a las medidas de importación deberían basarse en mayor medida en datos objetivos.

4.3 No obstante, a menudo se presentan objetivos conflictivos que es preciso conciliar. Siempre que se delibere sobre diferentes objetivos, es necesario que se haga de forma transparente para los consumidores.

4.4 El CESE anima a la Comisión a que aplique de manera más sistemática los principios del análisis de riesgo, proporcionando a la AESA los medios necesarios para fijar la correspondiente metodología.

4.5 En su artículo 5.7, el Acuerdo SPS permite recurrir a medidas provisionales cuando son insuficientes las pruebas científicas relativas a la inocuidad de un producto o un método. Las normas internacionales reconocen, pues, el principio de precaución tal como lo define el Derecho comunitario. El Acuerdo SPS también permite aplicar unas normas más exigentes que las normas internacionales, siempre y cuando se defina el nivel de protección conveniente. La UE debería esforzarse por definir

mejor sus propios niveles de protección convenientes, para poder referirse a ellos en el análisis de riesgo.

4.6 Por otra parte, la reglamentación admite que, «en algunos casos, la determinación del riesgo no puede por sí sola ofrecer toda la información en la que debe basarse una decisión relacionada con la gestión del riesgo, por lo que han de tenerse debidamente en cuenta otros factores pertinentes»<sup>(2)</sup>. Estos factores, que también se reconocen en el Acuerdo SPS, pueden guardar relación con las repercusiones económicas, la aceptabilidad social o la relación coste/beneficio de una decisión. Actualmente, son objeto de evaluaciones en análisis de impacto de la Comisión o consultas.

4.7 Sin embargo, los factores socioeconómicos también deberían evaluarse de manera objetiva e independiente, con el mismo rigor científico que la evaluación del riesgo sanitario, y con ayuda de expertos en disciplinas como la economía, la sociología y el derecho. Países como Canadá o el Reino Unido cuentan ya con unidades de expertos en temas socioeconómicos en sus agencias de seguridad alimentaria<sup>(3)</sup>. El CESE desea que la Comisión estudie la oportunidad de crear una agencia independiente especializada en cuestiones socioeconómicas.

#### 5. El problema de la diferencia de requisitos para los productos importados

5.1 Son varios los ámbitos en los que los requisitos aplicables a los productos agrícolas y alimenticios importados son inferiores a los que se imponen a los productos procedentes del mercado comunitario. Éste no es el caso para las normas privadas, que la industria aplica a todos sus proveedores, pero sí para determinadas exigencias reglamentarias. Por ejemplo, la obligación de trazabilidad de los animales desde su nacimiento y de cumplimiento de unas condiciones que garanticen el bienestar animal, o la prohibición de utilizar determinados plaguicidas no se aplican a los productos procedentes de terceros países.

5.2 Se considere justificada o no, la normativa europea, por ejemplo en el ámbito de la seguridad sanitaria, es el reflejo de una preferencia colectiva de la UE. Se parte del supuesto de que el proceso institucional que ha conducido a esta norma, a través de los debates en el Parlamento, en el Consejo y con la sociedad civil, es la legítima expresión de una elección de los europeos. Las medidas impuestas a los productores son el resultado de esta elección colectiva y se aplican a todos en la UE. Ahora bien, si dichas medidas no se imponen a los productores de los terceros países, se encontrarán a la vez en el mercado interior productos que cumplen estas condiciones y otros que no las cumplen.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n° 178/2002, considerando 19.

<sup>(3)</sup> OCDE, 2003, «Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments: un examen des démarches novatrices de certains pays».

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 178/2002, art. 6.



5.3 Este problema, que también se plantea en otros ámbitos (normas medioambientales, derechos sociales, etc.), no es aceptable para los consumidores. En efecto, sin darse cuenta de ello, estos pueden comprar productos que no se corresponden con las elecciones de los europeos. Por ejemplo, el consumidor puede encontrar hoy en el mercado, de forma legal, naranjas procedentes de terceros países que han sido tratadas con «Lebaicid», un potente plaguicida cuya sustancia activa es el Fenitron. Sin embargo, el uso de este producto está prohibido en la UE desde hace varios años por razones medioambientales. En cierto modo, se eluden así las preferencias colectivas de los europeos y se engaña a los consumidores.

5.4 Las normas europeas que no se aplican a los productos importados también generan un falseamiento de la competencia para los productores europeos. El instituto francés de ganadería ha intentado evaluar algunos de estos costes adicionales. Por lo que se refiere a la trazabilidad, por ejemplo, se han realizado grandes esfuerzos en Europa para establecer la identificación de los animales. Para la producción de vacuno, se estima que el coste de estas inversiones asciende a 0,4 € por 100 kg de canal, lo que representa cerca de 32 millones de euros para la UE 25. En lo que se refiere al bienestar de los animales, la obligación de corral colectivo para los terneros de abasto representa un coste de 0,4 € por 100 kg de canal, lo que representa 31 millones de euros para la UE 25.

## 6. Repercusiones de las normas europeas para los países en desarrollo

6.1 La UE es el primer importador de productos agroalimentarios procedentes de los países en desarrollo debido, en particular, a las importantes concesiones comerciales otorgadas históricamente. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) alerta regularmente sobre las consecuencias de las normas sanitarias europeas para los productores y las empresas de los países menos avanzados.

6.2 La UE no puede transigir con la seguridad sanitaria. Sin embargo, consciente de lo que está en juego, el CESE fomenta el apoyo técnico, el diálogo y la cooperación con los socios comerciales más vulnerables. También anima a la Comisión a proseguir su iniciativa de apoyo a la creación de sistemas de trazabilidad y alerta en los países en desarrollo.

## 7. Principios de equivalencia y trazabilidad

7.1 Los acuerdos SPS y OTC (obstáculos técnicos al comercio) constituyen para los miembros de la OMC (Organización Mundial del Comercio) un marco jurídico indispensable para evitar restricciones a las importaciones injustificadas y permitir una mayor transparencia en las condiciones de acceso al mercado.

7.2 El Derecho comunitario dispone que los productos importados deberán respetar la legislación alimentaria europea, «o

condiciones que la Comunidad reconozca al menos como equivalentes»<sup>(1)</sup>. El CESE desea llamar la atención sobre los riesgos que entraña una interpretación demasiado amplia por la UE del principio de equivalencia reconocido en las normas internacionales.

7.3 En Europa, la trazabilidad de los alimentos está en el centro del modelo de seguridad sanitaria. Se establece «desde la producción primaria (...) hasta la venta o el suministro de alimentos al consumidor» (de la granja a la mesa) pues «cada elemento tiene el potencial de influir en la seguridad alimentaria»<sup>(2)</sup>. Sin embargo, para la mayoría de los productos importados la trazabilidad sólo se exige desde el exportador. A pesar del papel que puede desempeñar el sector privado, el CESE duda de que las prácticas vigentes en determinados terceros países puedan considerarse como «equivalentes» desde punto de vista de la seguridad. El CESE considera que se debería adoptar una actitud combativa en el ámbito de la trazabilidad, dando prioridad a esta cuestión en las negociaciones bilaterales y en la asistencia técnica a los países menos avanzados.

## 8. Otros factores legítimos y evolución del Derecho internacional

8.1 Los textos del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y los distintos acuerdos de la OMC disponen que en la regulación del comercio internacional se pueden tener en cuenta, además de los factores sanitarios, otros factores legítimos. Sin embargo, la evolución del Derecho internacional al respecto ha sido muy lenta. Ahora bien, las decisiones de la UE no siempre se justifican desde el punto de vista estrictamente sanitario. En el caso del pollo clorado, la Comisión tiene dificultades para demostrar que el baño de descontaminación con cloro a que se someten las aves de corral en Estados Unidos pueda ser perjudicial para la salud de los consumidores europeos. Se observa que la percepción de la calidad de los alimentos es diferente entre los dos continentes. Por poner un ejemplo en otro ámbito, la decisión de prohibir la importación de pieles de focas tampoco se basa en razones sanitarias, sino en motivos de bienestar animal. La compatibilidad de estas medidas con las normas de la OMC es objeto de una viva controversia a nivel internacional.

8.2 Sin embargo, la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias da señales positivas. Un ejemplo de ello es el caso de las tortugas [atrapadas con redes para pescar] gambas que enfrentó a Estados Unidos con Malasia, en el que el Grupo de expertos dio la razón a los primeros, considerando que la prohibición de importar gambas se justificaba en cumplimiento del acuerdo internacional sobre la protección de la biodiversidad. Esta decisión obligó a los pescadores malayos a modificar sus técnicas de pesca para evitar capturar tortugas, protegidas por dicho convenio. Otro de los debates en curso trata de aclarar las relaciones entre las normas OMC y los otros acuerdos internacionales.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 178/2002, artículo 11.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n° 178/2002, artículo 3.16, apartado 12.

8.3 La UE debería estar en la vanguardia de las reflexiones en estos ámbitos. A tal fin, debería asumir sus preferencias colectivas, defender los «otros factores legítimos» en los organismos internacionales y reanudar los debates sobre el vínculo entre la OMC y los otros acuerdos internacionales. Además, debe fomentarse la búsqueda de métodos de objetivación de preferencias colectivas y factores legítimos para permitir su reconocimiento internacional.

## 9. Información a los consumidores

9.1 Cada vez más, los consumidores europeos desean estar informados sobre las condiciones de producción de sus alimentos. El sector privado lleva a cabo numerosas iniciativas para responder a esta demanda. Además, se están debatiendo actualmente diferentes ideas, como la de una etiqueta UE, o un etiquetado sobre el bienestar de los animales. Se podría proponer que una organización internacional proporcionara a los consu-

midores información independiente sobre los métodos de producción en los distintos países. Entre las funciones de este centro independiente de información, debería incluirse también la puesta a disposición de información en un sistema mundial de alerta rápida que todavía no ha sido creado.

9.2 Sin embargo, la información a los consumidores no puede ser la única respuesta a las cuestiones que plantea este documento. En el caso de los productos transformados, cuya proporción en la alimentación es cada vez mayor, el etiquetado de origen se vuelve demasiado complejo, tanto para las empresas como para el consumidor. Incumbe, por tanto, a las autoridades públicas garantizar que todos los productos que circulan en el mercado interior respondan a las preferencias de los ciudadanos europeos. Los consumidores esperan que estas preferencias no sean sacrificadas en los procesos políticos (por ejemplo: el diálogo transatlántico) que sólo sirven para promover una imagen o lograr buenas condiciones con determinados socios comerciales.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La transformación estructural y conceptual, premisa obligada para una estructura industrial europea competitiva a escala mundial y basada en el conocimiento y la investigación (Europa: ¿recuperar el retraso o tomar la delantera?)»**

(2009/C 100/11)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*«La transformación estructural y conceptual, premisa obligada para una estructura industrial europea competitiva a escala mundial y basada en el conocimiento y la investigación (Europa: ¿recuperar el retraso o tomar la delantera?)».*

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. TÓTH, copONENTE: Sr. LEO).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El cambio climático, la evolución demográfica, la globalización y la escasez de materias primas y de energía provocarán cambios profundos en el panorama económico y social de Europa. El impacto que produzcan en el nivel de vida y la competitividad de Europa dependerá mucho de nuestra capacidad de tomar a tiempo las medidas adecuadas. La necesidad de hallar respuestas innovadoras a nuevos desafíos es también el resultado de un proceso europeo de recuperación del retraso que en numerosos ámbitos se ha llevado a cabo con éxito. Alcanzar la frontera tecnológica hace de las innovaciones propias un factor esencial de desarrollo, pero entraña en otros ámbitos cambios que durante mucho tiempo se han considerado factores de éxito (por ejemplo, la formación profesional y continua). Otro objetivo igualmente importante es el fomento de la cohesión dentro de la Unión. Habida cuenta de esta necesidad de adaptación, el modelo social europeo se verá puesto a prueba y su resultado será determinante para la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. Para hacer frente a estos retos, el diálogo social y el diálogo con la sociedad civil, con la participación de todos las partes interesadas, desempeñarán un papel importante e influyente.

1.2 En cualquier caso, para afrontar los retos que se plantean y aumentar el potencial de desarrollo de Europa se requiere una mayor capacidad y rapidez de adaptación. La Estrategia de Lisboa <sup>(1)</sup> fijó unos objetivos que corresponden en gran medida a esta perspectiva y que son importantes para Europa. Al mismo tiempo, en demasiadas ocasiones el alcance de las adaptaciones necesarias no estaba definido con claridad y los objetivos se traducían en estrategias económicas con muchos tubos. Los efectos de este proceder son conocidos y lo que se requiere ahora es redoblar los esfuerzos para cumplir los objetivos con determinación. En consecuencia, el CESE propone que para la aplicación de la Estrategia de Lisboa se aumenten de manera sostenible los fondos.

1.3 Al mismo tiempo, está claro que no puede haber una estrategia única aplicable a todos los casos, sino que para alcan-

zar los objetivos europeos cada país deberá tomar un conjunto de medidas adaptado a las especificidades nacionales, con el fin de garantizar la eficacia de la acción política. A este respecto, no obstante, se deberá velar por la complementariedad entre las medidas a nivel europeo y las adoptadas en el Estado miembro. Naturalmente, los mismos requisitos de complementariedad deberán exigirse también a las medidas adoptadas a nivel europeo. En los ámbitos de acción horizontales — es decir, los ámbitos que competen a varias direcciones generales — es preciso poner en práctica también una estrategia coordinada. En los dos casos, la complementariedad es fruto de una cooperación explícita y una coordinación de estrategias y medidas políticas elaboradas y tomadas de común acuerdo.

1.4 Actualmente se hacen con frecuencia promesas de cooperación y coordinación sin que se lleven verdaderamente a la práctica. A este respecto, es preciso que haya cambios para maximizar los efectos positivos que se derivan de una aplicación coordinada <sup>(2)</sup>. Asimismo, al nivel de los Estados miembros la eficacia puede aumentar con una cooperación reforzada en la concepción y aplicación de las medidas. Para respaldar este proceso sería necesario destinar expresamente una parte de los fondos suplementarios a desarrollar programas de cooperación entre la UE y los Estados miembros. El acceso a tales fondos solo debería ser posible si las medidas están explícitamente coordinadas entre sí y contribuyen a la consecución de objetivos comunes.

1.5 El reto que afronta Europa es mayor, principalmente porque solo algunos Estados miembros han realizado los cambios necesarios para un trabajo que lleve a ponerse en cabeza. Muchos Estados miembros no han culminado aún el paso de la fase de recuperación a la de producción en la frontera tecnológica. En el proceso de transición a una economía basada en el conocimiento la demanda de mano de obra más cualificada se incrementa. Para abordar esta situación es necesario efectuar

<sup>(1)</sup> La Estrategia de Lisboa es, naturalmente, mucho más amplia que las cuestiones planteadas aquí. Para más detalles, véase [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> La coordinación política estimula la producción de bienes públicos (por ejemplo, información y conocimientos, protección del medio ambiente y del clima) así como la creación de efectos externos positivos. La creciente interdependencia económica existente en Europa produce efectos externos y solo la coordinación política permite aumentar las externalidades positivas y reducir las negativas.

previsiones a medio y largo plazo referentes al nivel de cualificación de la mano de obra, que constituirán la base para determinar qué reestructuraciones deben realizarse en el ámbito de la educación y la formación continua.

1.6 La solución de los problemas que vayan surgiendo y la mejora de la capacidad económica requieren disponer de estructuras en el ámbito de la I+D que generen resultados de excelencia. Es necesario asimismo realizar esfuerzos sostenibles para desarrollar los resultados de la investigación y la enseñanza y aspirar a ponerse en cabeza a nivel internacional. A nivel europeo, tras el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, ya se han producido algunos cambios que apuntan en esta dirección. El Consejo Europeo de Investigación y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología acelerarán este proceso de transformación. En el futuro deberán reforzarse las inversiones en estas estructuras, a fin de impulsar a los Estados miembros a adoptar estrategias complementarias. Además, también será preciso seguir fomentando una estrecha cooperación entre las empresas y la comunidad académica, las universidades y los centros de investigación, y manteniendo la infraestructura de servicios de apoyo, como los parques científicos, tecnológicos e industriales y los centros de innovación.

1.7 Además de las inversiones en mano de obra y en sistemas científicos, para promover la investigación en los Estados miembros es importante prestar un apoyo mucho mayor a proyectos de innovación que asuman riesgos, mejorar la protección de los derechos de propiedad (por ejemplo, la patente europea y las medidas de lucha contra la piratería), elaborar normas que favorezcan la innovación en el mercado de productos y de trabajo, estudiar las posibilidades de financiación adecuadas en materia de riesgos, adoptar medidas destinadas a estimular la demanda de innovaciones (por ejemplo, en el mercado interior, la contratación pública, los mercados líderes), fomentar la movilidad en todos los niveles y desarrollar una política adecuada de competencia y gestión macroeconómica. La aplicación eficaz de estas decisiones políticas desembocará en unos esfuerzos considerablemente mayores en materia de innovación y, por ende, en un aumento de los gastos de I+D.

1.8 En última instancia se trata de crear un sistema que reaccione con flexibilidad y rapidez a los desafíos que se plantean. Este enfoque se basa en la convicción de que los costes futuros generados por la inactividad actual serán mucho más altos que los costes de las medidas que hay que tomar ahora. Esto se aplica en gran medida —aunque no exclusivamente— a las medidas adoptadas en el ámbito del medio ambiente. Precisamente en este ámbito, Europa ha desempeñado en el pasado un papel pionero que debe desarrollar manteniendo de manera coherente la estrategia emprendida. Este enfoque garantiza los dividendos que en materia de política industrial (*first-mover-advantage*), social y medioambiental pueden ser el resultado de las medidas de protección del medio ambiente, gracias a la armonización de la normativa medioambiental, la normalización, la promoción de innovaciones en el ámbito de las tecnologías medioambientales y el apoyo a las innovaciones sociales.

1.9 Para que pueda aplicarse con éxito, no obstante, una estrategia pionera de estas características requiere también el apoyo de la población. Si la necesidad de cambio no se comprende y si los beneficios no son visibles o se distribuyen de manera desigual, la disposición a asumir los esfuerzos de adaptación a nivel social e individual será muy limitada. En lo que respecta a la formulación de medidas y a la comunicación, las organizaciones de la sociedad civil son indispensables. La acep-

tación requiere naturalmente poder influir en la elaboración de las estrategias y las medidas. Si ya en la fase de preparación hay una amplia participación y debates, aumenta la probabilidad de que surja un proyecto común. Aunque ya sea casi demasiado tarde para entablar debates sobre cómo continuar la Estrategia de Lisboa, convendría no obstante hacer el esfuerzo de conseguir que participen amplios sectores de población interesados.

## 2. Situación de partida

2.1 El crecimiento económico de Europa ha ido mejorando de manera constante durante los últimos cincuenta años, por lo que se ha reducido el retraso del siglo XIX y de la primera mitad del XX <sup>(1)</sup>. Desde entonces, Europa se ha ido aproximando hasta casi el nivel de Estados Unidos en cuanto a productividad por hora, aunque el producto *per cápita* se ha estancado aproximadamente en un 70 % del correspondiente a Estados Unidos (véase Gordon 2007). No obstante, este proceso de recuperación del retraso se interrumpió bruscamente en 1995 y siguió un período en que el crecimiento económico de Estados Unidos fue mayor que el de Europa. La razón principal de la aceleración del crecimiento económico en Estados Unidos se considera que ha sido su capacidad de integrar con mayor rapidez nuevas tecnologías, concretamente tecnologías de la información y comunicación. En este ámbito, Estados Unidos reaccionó con más rapidez que la mayor parte de los países europeos, tanto en el desarrollo como en la difusión de estas tecnologías.

2.2 No obstante, las diversas velocidades a las cuales se ha producido el desarrollo e integración de las nuevas tecnologías no son específicas de las tecnologías de la información y de la comunicación, sino que son consecuencia del sistema económico establecido. Estados Unidos, país a la cabeza de muchas nuevas tecnologías, se basa en un sistema que está muy orientado al mercado y cuenta con algunas de las principales universidades e institutos de investigación a escala mundial, con una mano de obra de un alto nivel de formación procedente de todas las regiones del mundo, un alto nivel de asunción de riesgos, un crecimiento rápido de empresas de nueva creación y un mercado interior homogéneo.

2.3 Los países europeos, en cambio, han creado estructuras y medidas económicas gracias a las cuales se ha posibilitado el proceso de recuperación y la rápida adopción de tecnologías. Prueba evidente de esta estrategia han sido, y siguen siendo, unos elevados índices de inversión, y también unos sistemas educativos claramente orientados hacia el empleo, unas estructuras de financiación de la innovación no propensas al riesgo, escasas inversiones en enseñanza superior y un desarrollo muchas veces demasiado poco radical de productos y tecnologías.

2.4 El débil crecimiento europeo de los últimos años (véase, por ejemplo, Breuss 2008) indica que en muchos ámbitos el potencial de crecimiento de la estrategia de recuperación está claramente agotado. Ahora bien, pasar de una estrategia que consista en «recuperar el retraso» a otra de «tomar la delantera» requiere cambios de gran envergadura, cambios que en Europa

<sup>(1)</sup> En general, la UE ha conseguido mantener con éxito su liderazgo en el comercio mundial, tanto en el sector de los bienes como en el sector de los servicios. La economía europea es líder de mercado en una amplia gama de industrias con un nivel medio de tecnología y bienes con uso intensivo de capital. El creciente déficit comercial con Asia y el rendimiento más bien débil de la UE en comparación con Estados Unidos en el ámbito de las TIC son motivos de preocupación (véase CCMÍ 043).

están aún en sus comienzos y que en muchos aspectos se han llevado a cabo con relucencia. Con una aproximación cada vez mayor a la «frontera tecnológica», la principal fuente de crecimiento la constituyen las innovaciones propias y radicales (en el sentido de innovaciones de mercado). Para apoyar esta tendencia es preciso reestructurar sectores (por ejemplo, la educación y la formación continua, la regulación de los productos y del mercado de trabajo, la gestión macroeconómica) que con anterioridad se consideraban los factores de éxito del proceso de recuperación. No obstante, la necesidad de cambio en Europa también es resultado de los desafíos actuales, entre ellos el cambio climático, la globalización, el desarrollo demográfico y la escasez de materias primas y energía. A este respecto conviene crear estructuras capaces de responder con rapidez a los nuevos retos que se plantean y generar soluciones socialmente aceptables, respetuosas del medio ambiente y competitivas.

2.5 En última instancia se trata de crear un sistema que reaccione con flexibilidad y rapidez a los desafíos que se plantean. Este enfoque se basa en la convicción de que los costes futuros generados por la inactividad actual serán mucho más altos que los costes de las medidas que hay que tomar ahora. Esto puede aplicarse en gran medida —aunque no exclusivamente— a las medidas adoptadas en el ámbito del medio ambiente. Precisamente en este ámbito, Europa ha desempeñado en el pasado un papel pionero que debe desarrollar manteniendo de manera coherente la estrategia emprendida. Este enfoque garantiza unos dividendos en materia de política industrial (*first-mover-advantage*), social y medioambiental que pueden ser el resultado de las medidas de protección del medio ambiente, gracias a la armonización de la normativa medioambiental, la normalización, la promoción de innovaciones en el ámbito de las tecnologías medioambientales y el apoyo a las innovaciones sociales.

2.6 Las observaciones que a continuación se formulan se centran fundamentalmente en los ámbitos de la Estrategia de Lisboa relacionados con la innovación. Se examinan a tal fin distintas

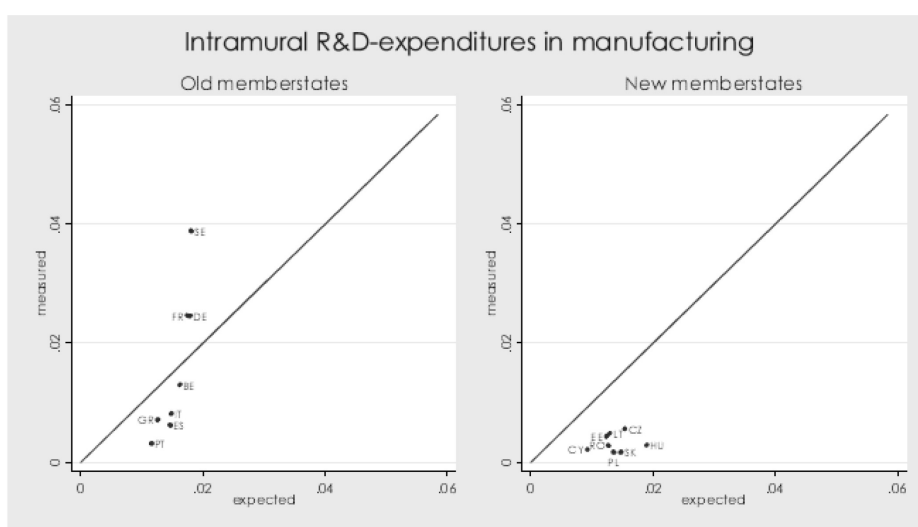
posibilidades de formular una política eficaz en un contexto europeo heterogéneo.

### 3. La respuesta de Europa al débil crecimiento de los años noventa: la Estrategia de Lisboa

3.1 La respuesta de Europa al retraso cada vez mayor con respecto a Estados Unidos en lo que respecta a la productividad y el crecimiento económico fue la Estrategia de Lisboa, uno de cuyos objetivos, tras su reorientación en 2005, es aumentar el gasto en I+D hasta un 3 % del PIB y la tasa de empleo hasta el 70 % de la población en edad activa.

3.2 El objetivo de aumentar el nivel de gasto en I+D se basa en numerosos estudios económicos que establecen una relación claramente positiva entre desarrollo económico y gastos de I+D. Ahora bien, en la formulación de los objetivos no se tuvo suficientemente en cuenta el hecho de que el nivel de gasto en I+D depende fundamentalmente de la estructura sectorial y que solo puede evaluarse en función de la diversificación relativa de ésta. Estudios recientes (Leo — Reinstaller — Unterlass 2007, Van Pottelsberghe 2008) muestran que en la mayor parte de los «antiguos» Estados miembros el gasto en I+D se aproxima al nivel que sería de esperar dada su estructura sectorial, mientras que en la mayor parte de los «nuevos» Estados miembros está por debajo (es decir, por debajo de la recta de 45°, según indica el gráfico 1). Suecia y Finlandia (y también Estados Unidos) gastan considerablemente más en I+D de lo que se esperaría dada su estructura sectorial. Esto se debe, por una parte, a que estos países están trabajando en la frontera tecnológica en algunas áreas y dan más importancia a la innovación que sus competidores y —en el caso de Estados Unidos— su producción cuenta con un gran mercado interior. Por otra parte, el gasto en I+D puede verse impulsado por el hecho de tener una enseñanza superior dedicada intensivamente a la investigación (véase al respecto Van Pottelsberghe 2008).

Gráfico 1: Gasto en I+D según la estructura sectorial



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Es decir: si los gastos en I+D del sector empresarial en Europa (al menos en los Estados miembros «antiguos») coinciden ampliamente con la estructura sectorial, no hay ninguna razón que aconseje un cambio significativo en dichos gastos, porque estos deben entenderse también como un factor de costes y a la vez arrojan beneficios menores. Invertir más en I+D tiene sentido cuando hay una aproximación a la frontera tecnológica o cuando hay un cambio estructural<sup>(1)</sup> para fomentar el desarrollo de industrias que requieren un nivel intensivo de investigación<sup>(2)</sup>. Ambos cambios son imprescindibles si Europa quiere seguir manteniendo su competitividad y seguir conservando el «modelo europeo».

3.4 Sin embargo, este proceso no se producirá con un aumento ocasional de fondos para financiar el gasto en I+D, sino más bien reforzando el apoyo a estrategias de riesgo en materia de innovación, invirtiendo en infraestructuras de investigación y mejorando la educación y la formación. Asimismo, otros cambios necesarios pasan por crear un entorno de mercado que fomente la innovación y una mayor movilidad a todos los niveles (véase Aho et al 2006). También son necesarias medidas complementarias que incidan en la regulación del mercado de trabajo, el sistema de financiación, la política de competencia y de gestión macroeconómica. La aplicación eficaz de estas decisiones políticas desembocará en unos esfuerzos considerablemente mayores en materia de innovación y, por ende, en un aumento de los gastos de I+D.

3.5 Trasladar la prioridad económica de la I+D hacia la innovación reduce también la preferencia implícita por las «industrias de alta tecnología» resultante del esfuerzo por aumentar los gastos de I+D. Ello implica reevaluar sectores que son punteros en cuanto a la utilización de las tecnologías, pero en los que no hay elevadas inversiones en I+D, porque sus esfuerzos de innovación se basan en una utilización inteligente de la tecnología y la creatividad humana. Por ejemplo, en el ámbito de las industrias creativas, la industria del acero o el sector del textil y la confección se producen numerosas y ambiciosas innovaciones tecnológicas que entrañan un gasto mínimo o nulo en I+D. También se ha comprobado que en prácticamente todos los sectores hay potencial para las pequeñas y medianas empresas de crecimiento rápido (las llamadas «gacelas») (véase al respecto Hölzl — Friesenbichler 2008), lo que implica igualmente una intensa promoción de las innovaciones. El hecho de hacer hincapié en los sectores de alta tecnología —un enfoque que garantiza su importancia en el futuro— se basa en el gran aumento de la demanda. Si se consigue realizar innovaciones fructíferas gracias a los esfuerzos en materia de I+D, entonces los beneficios —en lo que respecta al crecimiento económico y el empleo— podrían ser más que proporcionales debido al elevado crecimiento de la demanda (Falk — Unterlass 2006).

(1) El cambio estructural se genera gracias a empresas de nueva creación, diversificación de actividades de las empresas existentes o establecimiento de nuevas empresas.

(2) Cabe mencionar específicamente aquí los sectores «de investigación intensiva» porque la clasificación en sectores de alta, media y baja tecnología sobre la base del gasto en I+D subestima el uso de la tecnología en muchos ámbitos económicos. Si se incluye la incorporación de tecnologías desarrolladas en otros lugares en los productos y procesos de fabricación, muchas industrias que tradicionalmente están clasificadas con un nivel bajo de tecnología podrían situarse entonces en los sectores de media o alta tecnología (véase Peneder 2007).

3.6 Los desafíos nuevos y antiguos requieren resultados de máximo nivel, tanto en investigación como en su aplicación. Europa, teniendo en cuenta los desafíos mundiales a los que debe hacer frente, solo podrá mantener su competitividad si consigue resultados de excelencia en la investigación fundamental y aplicada. Los principales obstáculos para la consecución de esta estrategia están, ya actualmente, en el terreno del capital humano, y aún lo estarán más en el futuro. Tener una mano de obra más cualificada, tanto en cantidad como en calidad, que haya finalizado la enseñanza secundaria y superior es un requisito previo imprescindible para el cambio estructural y la progresión hacia la frontera tecnológica. Las carencias observadas a día de hoy solo pueden subsanarse a largo plazo, y los esfuerzos por subsanarlas no siempre se llevan a cabo con suficiente intensidad. Al mismo tiempo, en lo que respecta a las estructuras educativas, es importante velar por que la oferta de centros de formación se oriente en función de la demanda<sup>(3)</sup> y que se preste la suficiente atención a la formación continua de los trabajadores (léase: formación a lo largo de toda la vida), a fin de que puedan mantener su productividad y capacidad de empleo en todas las etapas de su vida profesional.

3.7 A nivel europeo, la nueva orientación de la Estrategia de Lisboa produjo transformaciones importantes y necesarias para acelerar el cambio estructural hacia estructuras económicas con un nivel intensivo de investigación y resultados de excelencia; entre ellas cabe incluir la adopción de medidas para mejorar la disponibilidad de capital de riesgo y aumentar la movilidad de los investigadores, así como la creación del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (IEIT), el Consejo Europeo de Investigación y la Iniciativa en favor de los mercados líderes (*Lead Market Initiative*). Asimismo se ha producido un incremento de los fondos destinados a los programas marco y al desarrollo de grandes proyectos de escala europea.

#### 4. Europa: ¿una política eficaz pese a la diversidad?

4.1 Aunque los objetivos europeos son muy claros y compartidos por todos, la cuestión que se plantea es si en verdad Europa es, dada su heterogeneidad, «políticamente capaz». Esta diversidad europea se refleja especialmente en los diferentes niveles de productividad de los Estados miembros, los éxitos moderados y en los resultados con respecto a la frontera tecnológica (por ejemplo, la norma GSM frente a la utilización de las TIC), así como en las grandes diferencias sectoriales, tanto intersectoriales como intrasectoriales (véase al respecto Falk 2007, Leo — Reinstaller — Unterlass 2007 y el anexo 3).

4.2 Esta diversidad plantea un desafío importante para la política económica, porque las medidas económicas producen beneficios diversos según el nivel de desarrollo económico. Los países que obtienen buenos resultados adaptan explícita o

(3) El Cedefop estima que «el empleo total en Europa está previsto que aumente a más de 13 millones de puestos de trabajo entre 2006 y 2015. Esto entraña un aumento de 12,5 millones de empleos del máximo nivel de cualificación (niveles CINE 5 y 6 aproximadamente) y casi 9,5 millones de empleos de nivel medio (niveles CINE 3 y 4). Por otra parte, hay un descenso de más de 8,5 millones de empleos para los que se requieren pocas o nulas cualificaciones formales (niveles CINE 0-2). Fuente: Cedefop, Necesidades futuras de cualificaciones en Europa. Previsiones a medio plazo, 2008».

implícitamente su estrategia económica al nivel de desarrollo económico y, por tanto, intentan o bien apoyar un proceso de recuperación o bien dirigir su producción a la frontera tecnológica. La racionalidad de tal adaptación de la política económica al nivel de desarrollo económico está confirmada por una serie de trabajos científicos. En este sentido, cabe señalar que medidas idénticas producen beneficios diferentes según el grado de desarrollo del país. Una medida que produce beneficios elevados en un país cuya producción se sitúa en la frontera tecnológica puede tener un impacto menos importante o incluso negativo en el desarrollo de la economía en un país que se halla en un proceso de recuperación.

4.3 Esta idea queda bien ilustrada con el ejemplo del sistema educativo <sup>(1)</sup>. Si se quiere maximizar los beneficios de las inversiones en el sistema educativo, hay que tener en cuenta también los diferentes efectos en cadena que se producirán según el nivel de desarrollo: cuanto más cerca de la frontera tecnológica esté un país, la enseñanza superior será tanto más importante. En cambio, los sistemas educativos orientados al empleo apoyan por lo general un proceso de recuperación. Aghion et al. (2005) estiman que un aumento de los gastos en enseñanza superior equivalente a 1 000 dólares por persona en un país situado en la frontera tecnológica aumenta el índice de crecimiento anual en 0,27 puntos porcentuales aproximadamente, mientras que en un país situado por debajo de la frontera tecnológica esta inversión supondrá un aumento de tan solo 0,10 puntos porcentuales aproximadamente. En los países próximos a la frontera tecnológica, las personas con formación universitaria pueden generar más beneficios, porque a la vez se aspira a realizar innovaciones más radicales que solo pueden realizarse recurriendo a la investigación científica.

4.4 Una titulación de mayor nivel entraña más flexibilidad en la elección de la tecnología. Cerca del 60 % de la diferencia de crecimiento entre los países europeos y Estados Unidos se debe al hecho de que los sistemas europeos de formación se centran mucho más en la formación profesional o en la enseñanza secundaria (Krueger — Kumar 2004). Las sociedades basadas en el conocimiento necesitan cualificaciones clave de tipo general y un mayor nivel de formación que favorezca la incorporación de nuevas tecnologías y la creación de nuevos sectores con nuevas empresas. Por tanto, el hecho de que, históricamente, Europa se haya centrado en la enseñanza secundaria —lo cual ha sido positivo para el proceso de recuperación—, se convierte al alcanzar la frontera tecnológica en un obstáculo para el crecimiento.

4.5 Evidentemente, en la formulación y aplicación de la política económica la Unión Europea ha de actuar dentro de un conjunto heterogéneo de Estados. Por regla general, cuando existe una gran diversidad las competencias de aplicación se transfieren a los Estados miembros, a fin de que busquen soluciones adaptadas a las circunstancias locales <sup>(2)</sup>. No obstante, es esen-

cial que entre los distintos niveles se armonicen y se pongan en práctica de manera coordinada orientaciones políticas comunes, a fin de que la estrategia elegida adquiera plena eficacia. Esta idea se ve reforzada también por las interdependencias que existen dentro de la Unión Europea. Los progresos realizados en los Estados miembros benefician también a los demás, y las estrategias «parásitas» no deberían constituir un proceder admisible.

4.6 Está claro que no puede haber una estrategia única aplicable a todos los casos, sino que en cada país será necesario adaptar un conjunto de medidas para obtener resultados. Pero también es importante reconocer que cuanto mayor es la aproximación a la frontera tecnológica más necesario resulta modificar las estructuras y las estrategias económicas, porque los instrumentos existentes —que a menudo se han ido elaborando durante décadas— tienen un efecto escaso o nulo en la estimulación del crecimiento y, por consiguiente, resultan, al menos en parte, ineficaces. Lo mismo ocurre —aunque al revés— con los países que han comenzado su proceso de recuperación. En esos países, recurrir a las mismas estrategias que las de los países que se sitúan en la frontera tecnológica es una solución igualmente ineficaz. Por tanto, lo que debe hacer cada estrategia europea es dar respuesta a cómo:

- reforzar la cohesión y aumentar la excelencia teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico;
- formular objetivos y medidas que tengan en cuenta el carácter transversal de muchas políticas (por ejemplo: medio ambiente, innovación) y que, pese a la necesidad de coordinación de dichas políticas, puedan aplicarse con eficacia;
- establecer una división del trabajo entre la Unión Europea y los Estados miembros que tenga en cuenta la lógica del sistema, y
- hacer vinculantes las medidas adoptadas y sancionar su incumplimiento.

4.7 Europa dispone ampliamente de las estructuras y los mecanismos que se necesitan para una política de estas características: «solo» tiene que utilizarlos de la manera apropiada y con el contenido apropiado. Con respecto a esto último, los parámetros clave son también conocidos y son objeto de debate desde hace mucho tiempo. Lo único que falta es la voluntad política necesaria para que tengan un impacto en la economía real y en las empresas europeas.

## 5. Bibliografía utilizada

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

<sup>(1)</sup> En principio se considera que las inversiones en capital humano son muy eficaces. Si se aumentara en un año la edad media en la que los jóvenes abandonan la escuela, a largo plazo la productividad potencial aumentaría en un 6 % (De la Fuente 2003).

<sup>(2)</sup> Aunque con el transcurso del tiempo sería conveniente revisar esta «distribución de competencias», el análisis excedería el ámbito del presente dictamen (véase Falk-Hözl — Leo 2007).

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, Quarterly Journal of Economics, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.

Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006.

Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008.

Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.

De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.

Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., «What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?», WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., «Economic Backwardness in Historical Perspective», Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, «Change, Innovation and Distribution» Brussels, 04 December 2007.

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, [www.europe-innova.org](http://www.europe-innova.org)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endgültig, Brüssel, 5.10.2005.

Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, Journal of Monetary Economics, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation, Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, Economic Policy, 18:36 9, 2003.

OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.



Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. «An Agenda for a Growing Europe». Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97-127, 2006.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La reestructuración y evolución del sector de los electrodomésticos de gama blanca en Europa y su incidencia sobre el empleo, el cambio climático y los consumidores»**

(2009/C 100/12)

El 17 de enero de 2008, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*«La reestructuración y evolución del sector de los electrodomésticos de gama blanca en Europa y su incidencia sobre el empleo, el cambio climático y los consumidores».*

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de septiembre de 2008 (ponente: Sra. DARMANIN; coponente: Sr. GIBELLIERI).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 86 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1 Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la fuerza del sector europeo de los electrodomésticos <sup>(1)</sup> radica en su capacidad para fabricar productos sostenibles de alta calidad; esta fuerza debe mantenerse y ampliarse mediante una política europea adecuada basada en el esfuerzo continuado y en la mejora de la innovación tecnológica, así como en una actividad continua de formación para aumentar las cualificaciones de los trabajadores. Dicha política debería impulsar el desarrollo de electrodomésticos eficientes en el consumo energético, con una mayor capacidad de reciclaje. Debería reducirse al mínimo el impacto global en el medio ambiente, tomando como base un análisis del ciclo de vida.

1.2 El CESE cree firmemente que la legislación de la Unión Europea podría tener una influencia directa sobre la competitividad del sector, sobre todo a través de la propuesta relativa a la extensión de la Directiva sobre diseño ecológico y la propuesta de revisión del Reglamento sobre la etiqueta ecológica, que tendría como resultado una mayor eficiencia energética y la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. El objetivo sería reducir la amenaza y la tendencia a la deslocalización industrial fuera de Europa, la pérdida de empleo y el riesgo de reducir el interés de los consumidores.

1.3 La vigilancia del mercado es importantísima para salvaguardar la industria europea y los trabajadores de la misma, así como el interés de los consumidores y el medio ambiente. La vigilancia del mercado debería efectuarse a través de las medidas siguientes:

— puesta a disposición de más recursos por parte de los Estados miembros y de la UE <sup>(2)</sup> para realizar una verificación más estricta del cumplimiento por los productos de las

normas y la legislación del mercado único europeo, en particular en lo que se refiere a los productos importados;

— erradicación de la competencia desleal y del «dumping». Las medidas «antidumping» deberían estudiarse cuidadosamente para que no resulten contraproducentes para la industria europea y no fomenten la deslocalización de la industria fuera de Europa o el aumento de las importaciones; deberían aplicarse no sólo al electrodoméstico completo, sino también a los componentes;

— revisión del sistema de etiquetado para reflejar los avances de la innovación tecnológica sin dar una percepción errónea de modificaciones en el valor;

— un mayor control para reducir los fenómenos de falsificación y copia;

— control para que las etiquetas, en particular las de los productos de importación, reflejen realmente las características del producto y no induzcan a error.

1.4 El CESE considera que las adaptaciones del sistema de etiquetado son importantísimas. La etiqueta debería siempre actualizarse cuando la introducción de aparatos con mayor eficiencia técnica mejore la norma. El sistema debería ser dinámico, de manera que a los nuevos productos introducidos en el mercado con mejores especificaciones se les otorgue una nueva etiqueta, en vez de bajar la categoría de los electrodomésticos clasificados anteriormente. Esta revisión debería vincularse a la innovación tecnológica y estar sujeta a un plazo de cinco años tal y como se señala en el Plan de acción para la eficiencia energética. La intervención de todas las partes interesadas en este proceso de revisión reviste una importancia fundamental. Además, la Comisión debería fomentar el cumplimiento de la legislación convirtiendo la etiqueta en un instrumento más vinculante para los fabricantes, importadores y minoristas.

<sup>(1)</sup> Se entiende por electrodomésticos los frigoríficos, las lavadoras, los lavavajillas, las calderas, los calentadores y todos los aparatos electrónicos utilizados en el hogar.

<sup>(2)</sup> El nuevo marco legislativo (NML), también conocido como «paquete Ayrat» es la última entrega del paquete «Legislar mejor», que aborda la vigilancia del mercado, el marcado de productos y su homologación, y fue aprobado por el Parlamento Europeo y por el Consejo el 23 de junio de 2008. [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal\\_market\\_package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm)

1.4.1 Sería beneficioso en términos de sostenibilidad que la UE también ejerciera una influencia sobre otros países para que adopten las normas estrictas que la propia UE se está comprometiendo a adoptar para el mercado interior, ya que esto tendría como resultado un posible ahorro energético a nivel mundial.

1.5 La industria europea de los electrodomésticos podría verse muy favorecida por la introducción de programas de incentivos en los Estados miembros para fomentar la sustitución de electrodomésticos por otros más modernos y con mayor eficiencia energética, que la industria ya está produciendo pero que aún no son lo bastante populares en el mercado. Este apoyo debería plantearse de manera que proporcione los instrumentos financieros adecuados a las personas con menos recursos y no sea discriminatorio. Debería aprenderse de los éxitos logrados en Europa y fuera de Europa.

1.6 También es razonable potenciar la asistencia a los consumidores en lo que se refiere al mantenimiento y a los repuestos de los electrodomésticos, garantizando la continua mejora y actualización de las cualificaciones de los trabajadores a fin de prestar un servicio eficaz y fiable. Esto podría tener como resultado el aumento o la preservación del empleo.

1.7 El CESE considera que la política de la UE debería facilitar la transición de la industria hacia productos y servicios afines más innovadores, relevantes desde el punto de vista estratégico debido a su impacto en las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo energético, como los paneles solares, las células fotovoltaicas, las bombas de calor, las pilas de hidrógeno, las unidades de microgeneración y los aparatos de aire acondicionado de alto rendimiento. Esto llevaría a la creación de empleo y a una mayor posibilidad de elección para los consumidores.

1.8 El CESE reitera que las recomendaciones realizadas para reestructurar de manera eficaz la industria de los electrodomésticos en Europa a fin de que ésta sea más sostenible sólo podrán aplicarse con éxito y aprovecharse al máximo mediante un diálogo sectorial y social completo y efectivo a nivel europeo.

## 2 Antecedentes

2.1 El problema más acuciante que está atravesando actualmente este sector es la migración de la industria de los electrodomésticos, no sólo a Europa Central y Oriental, sino también a Rusia, Turquía y China. Por lo tanto, la deslocalización no sólo se está produciendo hacia Estados miembros de la UE, sino que segmentos enteros de la industria de los electrodomésticos se están trasladando casi en su totalidad de Europa a China.

2.2 Las empresas están descubriendo actualmente Rusia, donde se están creando nuevas fábricas de lavadoras y frigoríficos y se han adquirido empresas ya existentes del sector de los electrodomésticos. En la actualidad se están construyendo entre quince y veinte fábricas de electrodomésticos de gama blanca en territorio ruso. Esto es fundamental para garantizar la penetra-

ción de los fabricantes europeos en este nuevo mercado de gran potencial. No obstante, debería tenerse en cuenta que, si no logramos resolver los problemas clave del mercado europeo, en el futuro estas plantas podrían, además de abastecer su mercado nacional, también exportar su producción a Europa.

2.2.1 También existen posibilidades de exportación para los fabricantes europeos en regiones como Asia, el Norte de África y Oriente Próximo, donde ya se registra una tendencia creciente a las exportaciones de electrodomésticos procedentes de la UE. Los fabricantes europeos pueden aprovechar las condiciones actuales, como el aumento de la clase media en estas regiones, la buena reputación de los productos europeos, etc., para seguir penetrando en estos mercados potenciales.

2.3 La penetración creciente de productos baratos y de dudosa calidad está empeorando la crisis de la industria europea de los electrodomésticos de gama blanca. A la baja calidad hay que añadir la diferencia en los sistemas fiscales, las ventajas en el coste de la mano de obra y el bajo coste relativo del transporte, que amenazan a los fabricantes establecidos en Europa.

2.4 Es evidente que Europa no puede competir con los salarios mensuales que se pagan, por ejemplo, en China. Un frigorífico o un congelador producidos en China resultan mucho más baratos, y lo mismo puede decirse de los componentes sencillos como motores o compresores. No pueden lograrse ventajas competitivas si los productos europeos se venden exclusivamente en función de su precio, y no de su mejor calidad. La fuerza del sector europeo de los electrodomésticos radica en su capacidad para fabricar productos de alta calidad. Existen otras ventajas competitivas en materia de diseño, garantía de los productos, servicio, compatibilidad de las piezas de repuesto y reparaciones. Este punto fuerte puede ser apoyado y ampliado por una política europea articulada.

2.5 Las fábricas europeas producen frigoríficos y congeladores clasificados en las categorías de consumo energético A++, A+, A y B. La mayor parte de los bienes que se producen actualmente corresponden a las categorías A+ y A. Los bienes de la categoría A++ representan menos del 4%.

2.6 El uso de frigoríficos de alta eficiencia energética entre los consumidores sigue siendo bajo. Según el CECED (European Domestic Equipment Manufacturers Committee), en los hogares europeos todavía hay aproximadamente 188 millones de frigoríficos y congeladores con una antigüedad superior a los diez años. Los aparatos antiguos (de 1990) consumen aproximadamente 600 kWh/año, los aparatos de categoría A+ consumen en torno a los 255 kWh/año y los de categoría A++ aproximadamente 182 kWh/año. Con los precios y condiciones actuales<sup>(1)</sup>, un aparato de categoría A++ debe funcionar durante unos doce años para que su compra resulte rentable a los consumidores.

<sup>(1)</sup> Incluidos el precio de la energía y el coste de los combustibles.

2.7 Además de por los aparatos más antiguos, los fabricantes europeos están todavía más preocupados por las importaciones potencialmente peligrosas, de escasa eficiencia energética y poco fiables. Esta preocupación se refiere, en particular, a las importaciones de entrega inmediata que se venden rápidamente en el mercado de la UE.

2.7.1 Como resultado de ello, las necesidades energéticas de los hogares representan el 25 % del total de la demanda energética de la UE, y el consumo de productos que utilizan energía en los hogares presenta el mayor incremento de los últimos años, debido a la introducción de nuevas aplicaciones y productos.

2.8 El uso de material de mejor calidad para el núcleo magnético, junto con la optimización del diseño de las características de los nuevos materiales, podría aumentar la eficiencia (hasta en un 15 %) de los motores eléctricos de los electrodomésticos, contribuyendo de manera significativa al ahorro en el consumo de energía eléctrica de los hogares.

2.9 Otro fenómeno que deberá apoyar la CE es el desarrollo de electrodomésticos de fácil mantenimiento y reciclables. Cabe señalar que los fabricantes europeos han hecho un esfuerzo importante en este ámbito y han reducido considerablemente el consumo de agua y electricidad de los grandes aparatos. No obstante, desde entonces una gama cada vez mayor de materias primas ha pasado a ser vital, no sólo en lo que se refiere al medio ambiente, sino también a los costes. Esto sucede con el acero, el plástico, el níquel, el cromo, el cobre, etc. Los precios de estas materias primas y de los derivados del petróleo están aumentando. Aquellos que pueden reducir el contenido de estas materias en un producto obtienen una ventaja competitiva importante. No se han explorado suficientemente las posibilidades que brindan la nanotecnología y las metodologías de análisis del ciclo de vida (LCA) a la industria de los electrodomésticos para mejorar y evaluar la correcta elección de materiales a fin de obtener dicha ventaja.

2.9.1 Actualmente resulta preocupante que no todos los materiales destinados a ser reciclados en virtud de la actual normativa WEEE se están devolviendo efectivamente a los fabricantes, por lo que estos últimos han de pagar por el coste del reciclaje sin recibir realmente la mercancía.

2.10 El objetivo de una política de investigación financiada por la Comisión debería ser el fomento de este tipo de investigación, impulsando la miniaturización de componentes como motores, radiadores, compresores, etc. Desde este punto de vista, el desarrollo de electrodomésticos con un uso mínimo de materiales implica desarrollar aparatos más fácilmente reciclables. El diseño ecológico, la directiva marco de la UE de mayo de 2005, con su exigencia de diseño ecológico de los aparatos que consumen energía constituye un punto de partida

importante. La Comisión Europea no necesita reinventar sus instrumentos de política, sino más bien adaptar aquellos que están actualmente disponibles. Esto también puede hacerse con la actual etiqueta de energía y consumo. Ante la perspectiva de una crisis energética cada vez mayor y la reducción de materias primas, la Comisión debería complementar esta etiqueta con una norma obligatoria para introducir productos en el mercado. En el futuro sólo debería permitirse vender electrodomésticos en el mercado interior europeo a aquellos que fabriquen productos de alto nivel de calidad: éste sería el argumento para una legislación que exija a las empresas fabricar electrodomésticos de alta calidad y duraderos.

2.11 También es razonable exigir a los fabricantes y comercios minoristas, a través de una directiva, que produzcan y vendan electrodomésticos que puedan repararse, disponiendo de piezas de repuesto para las reparaciones, y que ofrezcan un servicio al cliente. Los consumidores europeos esperan recibir este servicio y, al proporcionarlo, los fabricantes y comerciantes minoristas europeos pueden diferenciarse de los fabricantes de bajo coste, cuyos productos no pueden repararse, sino que simplemente se tiran y se sustituyen por otros nuevos. Esto no puede ser coherente con una estrategia de desarrollo sostenible.

2.11.1 En este contexto, el CESE está a la espera de nuevos debates sobre la aplicación del Plan de acción <sup>(1)</sup> de la Comisión sobre «Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible».

2.12 El sector de los electrodomésticos en Europa sigue dando trabajo a unos 200 000 trabajadores. Este sector ha estado en declive durante muchos años. En las dos últimas décadas han desaparecido unos 57 000 puestos de trabajo en Europa Occidental. En Europa Central y Oriental, la industria de los electrodomésticos se vino abajo tras el final del antiguo sistema político, y desde entonces sólo se han creado unos 20 000 nuevos puestos de trabajo.

2.13 Los sectores de electrodomésticos más afectados por las deslocalizaciones a terceros países (Rusia, China, Turquía) son los del aire acondicionado y los pequeños electrodomésticos. Las fábricas europeas de frigoríficos y congeladores aún dan trabajo a unas 23 000 personas.

2.14 En los próximos años continuarán las reestructuraciones en el sector europeo de los electrodomésticos. Su alcance no dependerá exclusivamente de la evolución tecnológica y del mercado, sino también de las decisiones políticas y las medidas legislativas.

### 3 Observaciones específicas

3.1 *La política europea deberá dar respuesta a cuatro problemas:*

<sup>(1)</sup> COM(2008) 397 final (16.7.2008).

3.1.1 Cómo garantizar que esta industria no se pierda en beneficio de terceros países. Existe una clara tendencia a la deslocalización de este sector, por lo que deberíamos contrarrestar la amenaza prevista y real de perder esta industria en favor de terceros países.

3.1.2 Cómo configurar las transformaciones estructurales en Europa a fin de garantizar que los países de Europa Occidental no pierdan su producción científica y técnica, sus conocimientos especializados y los puestos de trabajo que conllevan, permitiendo al mismo tiempo que los países de Europa Central y Oriental establezcan su industria emergente de electrodomésticos para el futuro.

3.1.3 Cómo hallar una respuesta razonable desde el punto de vista económico a la avalancha de importaciones asiáticas de menor valor y calidad que su equivalente europeo, o que no respetan las normas del mercado interior.

3.1.4 Cómo garantizar que los logros realizados para disponer de aparatos sostenibles den su fruto en el mercado interior, aumentando la demanda de estos bienes y manteniendo las inversiones en la investigación y el desarrollo de aparatos con menor impacto en el cambio climático y la sostenibilidad.

### 3.2 *El argumento a favor de la industria*

3.2.1 Este sector es un sector industrial avanzado en cuanto a los logros en investigación y desarrollo en materia de eficiencia energética. Los acuerdos voluntarios han sido eficaces y han sido respetados por la industria.

3.2.2 Desgraciadamente, la industria requiere que se refuerce la política europea a fin de garantizar que los esfuerzos realizados en el sector den realmente fruto, lo cual resulta desalentador. El año pasado, el sector decidió no renovar los acuerdos voluntarios que han tenido tanto éxito en el pasado.

3.2.3 En este momento, la vigilancia del mercado es importantísima. Deberían idearse controles más estrictos a fin de garantizar que los productos que están en el mercado tengan realmente el nivel y la calidad que prometen, en particular en cuanto a su efecto sobre el cambio climático.

3.2.4 Es necesario un mayor apoyo por parte de los Estados miembros para garantizar que los productos de alta eficiencia disponibles en el mercado sean realmente adquiridos por los consumidores. Los productos de categoría A++ siguen considerándose demasiado caros y poco rentables, por lo que el mercado sigue optando, sobre todo, por los aparatos de categoría A+. Los incentivos pueden variar, y en los Estados miembros y

en terceros países ya pueden identificarse algunos casos de buenas prácticas (<sup>1</sup>).

3.2.5 La ayuda de los Estados miembros y una competencia leal deberían ir de la mano con el ritmo de la innovación tecnológica en este sector a nivel de los Estados miembros y también a nivel de la Unión Europea.

3.2.6 El comercio minorista es un eslabón importante en la cadena de suministro. El comerciante minorista europeo debe ser más consciente de las distintas implicaciones de la importación de los productos que se introducen y venden en el mercado interior. Además, el margen de maniobra y los esfuerzos realizados por la industria serían inútiles si el sector minorista sigue importando y vendiendo productos de menor calidad, poco seguros y no sostenibles. En este contexto, el CESE considera que sigue existiendo un gran margen de maniobra para educar al sector minorista a fin de concienciarlo sobre los problemas relacionados con la industria de los electrodomésticos en el mercado interior y las cuestiones relativas a la sostenibilidad de estos aparatos.

### 3.3 *El aspecto social*

3.3.1 La realidad es que se están perdiendo puestos de trabajo con la deslocalización de la industria. Esto deja a una serie de personas cualificadas que no pueden utilizarse a menos que también se deslocalice a los trabajadores. La reestructuración del sector es importantísima para garantizar que no se pierda empleo y que esta industria siga siendo atractiva para los trabajadores más cualificados.

3.3.2 Debería darse la debida importancia al mantenimiento, con especial atención al sector de la reparación de aparatos. El sector de la reparación ha de mantenerse boyante garantizando que los aparatos de alta calidad puedan repararse realmente y que la disponibilidad de piezas de repuesto sea una realidad que haga posible las reparaciones.

3.3.3 Al mismo tiempo, una política común de la UE y los Estados miembros debería impulsar la transición del sector hacia la fabricación de productos innovadores que creen nuevas oportunidades de empleo. Este proceso debería verse apoyado por un diálogo social bien estructurado entre los interlocutores sociales a nivel europeo, nacional y de las empresas. También deberán garantizarse relaciones laborales de calidad europea en las nuevas instalaciones de producción situadas en los nuevos Estados miembros de la UE.

(<sup>1</sup>) **Italia:** El 20 % del coste de los frigoríficos/congeladores de clase A+ y A++ se deduce del impuesto sobre la renta de las personas físicas, con un tope de 200 euros.

**España:** Plan de subvenciones — En 2008, los consumidores que adquieran productos con alta eficiencia energética tendrán derecho a recibir subvenciones de entre 50 y 125 euros, en función del tipo de aparato adquirido.

**Brasil:** El Gobierno federal tiene previsto lanzar un programa para subvencionar la adquisición de 10 millones de frigoríficos para los ciudadanos con rentas bajas. Los consumidores tendrán que entregar su antiguo frigorífico, que, por lo general, consume más energía, a fin de obtener el crédito necesario para adquirir un frigorífico nuevo y más económico.

3.3.4 Una de las claves para garantizar la menor pérdida de empleo posible es un diálogo social sectorial efectivo y continuo a nivel europeo, junto con la vigilancia del mercado y el cumplimiento de las normas en toda Europa.

#### 3.4 *El argumento a favor de los consumidores*

3.4.1 El consumidor necesita que se le garanticen productos con unas prestaciones de alta calidad que, además, sean eficientes desde el punto de vista energético y, por lo tanto, debe ponerse a disposición del consumidor una información sobre la calidad que sea sencilla, auténtica y eficaz.

3.4.2 El sistema de etiquetado debe ser más dinámico, de manera que evolucione y se actualice con la innovación en el sector. Además, las etiquetas deberían informar con exactitud sobre las normas relativas a los aparatos, y, por lo tanto, los ensayos deberían ser más estrictos y precisos.

3.4.3 La vigilancia del mercado es muy importante en todos los Estados miembros a fin de garantizar que el aparato tenga realmente las prestaciones que promete y que los consumidores obtengan los resultados esperados.

3.4.4 Cabe señalar el posible efecto negativo que la compra de nuevos electrodomésticos puede tener sobre el medio ambiente si los consumidores no se desprenden de los viejos aparatos al recibir los nuevos, creando así el «efecto rebote».

3.4.5 Los ensayos independientes realizados por los consumidores son la mejor promoción de unos electrodomésticos eficientes y eficaces. Estos ensayos garantizarían la calidad y el nivel global de un aparato, asegurándose de que realiza de manera adecuada la función básica del producto.

#### 3.5 *El argumento a favor del medio ambiente*

3.5.1 El CESE reconoce que este sector también puede contribuir de manera especial a preservar el medio ambiente, reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y luchar contra el cambio climático. En este contexto, el CESE reitera la posición que adoptó en su Dictamen de iniciativa sobre la producción ecológica <sup>(1)</sup>, donde señala que existe una oportunidad para el crecimiento de un mercado verde dentro del mercado interior, así como las particularidades relativas al etiquetado y al ciclo de vida de los productos, entre otros.

3.5.2 Debería imponerse un plazo de unos cinco años a todos los productos que no respeten la «norma», para alcanzar el nivel deseado. Por ejemplo, a juicio del CESE, los frigoríficos que no alcancen un umbral específico una vez transcurrido dicho plazo deberían quedar excluidos del mercado europeo. Esta medida sigue la línea del plan de acción presentado el 24 de octubre de 2006 por la Comisión Europea para la eficiencia energética «Los productos que no cumplan los requisitos mínimos acordados no podrán comercializarse». Estas propuestas también siguen la línea de la Directiva sobre diseño ecológico y del Reglamento sobre la etiqueta ecológica.

3.5.3 Además, es importante que la legislación sobre el diseño ecológico se aplique lo antes posible a todos los grandes electrodomésticos pertinentes, y que la legislación sobre el etiquetado energético se revise de manera que puedan desarrollarse con rapidez productos de alta eficiencia: esté sería el escenario legislativo adecuado para exigir a las empresas que fabriquen electrodomésticos duraderos y de alta calidad.

3.5.4 En lo que se refiere a la actual política energética de la UE, y teniendo en cuenta que el mecanismo de etiquetado no es suficiente por sí solo para satisfacer los objetivos energéticos fijados por la UE, el CESE insta a la Comisión a que examine nuevos instrumentos jurídicos para alcanzar estos objetivos.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Dictamen CESE (DO C 224 de 30.8.2008, p. 1); ponente: Sra. DARMANIN.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo puede servir la experimentación social en Europa para la elaboración de políticas públicas de inclusión activa»

(2009/C 100/13)

Mediante carta de 5 de marzo de 2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de Francia pidió al Comité Económico y Social Europeo que, en la perspectiva de la futura Presidencia de la Unión Europea, elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«*Cómo puede servir la experimentación social en Europa para la elaboración de políticas públicas de inclusión activa*».

El Alto comisario para la solidaridad activa contra la pobreza, de quien procede la solicitud, había indicado en tal ocasión algunos elementos de referencia.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. BLOCH-LAINÉ, coponente: Sr. EHNMARK).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 66 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 La solicitud del dictamen se enmarca en la decisión del Gobierno francés de organizar en Grenoble el próximo mes de noviembre una «Conferencia sobre la experimentación social en Europa». El objetivo anunciado es fomentar, al nivel comunitario y entre los Estados miembros, el interés y el uso compartidos de la experimentación como instrumento de elaboración de las políticas públicas en el ámbito social y, en este caso, en el ámbito, entre otros, de la lucha contra la pobreza a través de la «inclusión activa». La finalidad de la conferencia es contribuir a desarrollar una «cultura» de la experimentación y preparar en este asunto, si procede y en el momento oportuno, nuevas iniciativas de programas en este ámbito que podrían estar respaldadas por la Comisión. Las presidencias siguientes —checa y sueca— podrían, si lo considerasen conveniente, tomar el relevo para seguir trabajando en este sentido.

1.2 A tal fin, sería necesario (a juicio de la Presidencia francesa), por una parte, conocer mejor y difundir las prácticas actuales de los 27 Estados miembros en el ámbito considerado y, por otra, evaluar su pertinencia, la manera de perfeccionarlas y las posibilidades de codesarrollo, proyección y transmisión. En las expectativas relativas a las experiencias proyectadas, puestas en marcha o llevadas a cabo no se fijan condiciones en lo que atañe a las dimensiones. El objetivo es sentar lo antes posible (en un plazo que sea al mismo tiempo voluntarista y realista) las bases de unos conocimientos actualizados de una red europea de excelencia en materia de innovaciones experimentales evaluadas.

1.3 El objeto del presente dictamen es —tras la presentación de observaciones e indicaciones— afirmar convicciones y formular recomendaciones.

### 2. Observaciones e indicaciones

2.1 El origen de la presente consulta no tiene nada de fortuito, esporádico o imprevisible. La experimentación social está registrando un gran desarrollo en Europa (como, por lo demás, en Estados Unidos y Canadá).

2.1.1 En algunos países de la Unión se han llevado a cabo en los últimos diez años excelentes estudios, encuestas e investigaciones en la materia. Se ha celebrado, se celebra o se está preparando un gran número de reuniones, seminarios y coloquios internacionales de utilidad.

2.1.2 No obstante, a día de hoy, la «experimentación social» sigue siendo, en muchos sentidos, una **nebulosa conceptual**: los contornos del inmenso y rico ámbito que abarca son imprecisos; su contenido, en constante evolución, presenta una diversidad infinita; las denominaciones de algunos de los elementos que la componen son bastante esotéricas; por último, las evaluaciones de sus resultados son con frecuencia demasiado vagas (cuando existen) o controvertidas, por ambiguas y discutibles.

2.1.3 Es cierto que existen catálogos, resúmenes, testimonios o notas sobre este tema, con frecuencia de gran interés. Pero que el Comité sepa, y salvo error, hoy por hoy no existe en ninguna parte —ministerios, entes públicos descentralizados, consejos económicos y sociales nacionales, instancias consultivas comunitarias, organizaciones centrales de interlocutores sociales<sup>(1)</sup>, etc.— auténticos repertorios, en el sentido metodológico del término.

<sup>(1)</sup> Centrales, federaciones, confederaciones, etc.

2.1.4 Obviamente, no se trataba de pretender realizar, con ocasión de este trabajo y en el plazo asignado, un amplio inventario de experimentaciones que pudiesen servir de buenas a primeras para la elaboración de políticas públicas y se considerasen dignas para este fin. Para elaborar un dictamen breve, cuya denominación de «exploratorio» tiene aquí un sentido claramente literal (preparatorio, previo), la razón más elemental exigía seleccionar algunas fuentes europeas fiables e instructivas, algunas de carácter institucional y otras de ONG.

2.2 El concepto de «experimentación social» no se incluyó de entrada en las líneas directrices de las políticas comunitarias. Es verdad que la experimentación de miniproyectos figuraba ya en el primer programa de lucha contra la pobreza (1975-1980), y que tanto en el segundo programa (1985-1989) como en el tercero (1989-1994) subyacía la voluntad, entre otras, de hacer balance de las experiencias adquiridas. Pero el término de experimentación no se subrayaba como tal. Finalmente, aunque las innovaciones esenciales del Tratado de Amsterdam y los progresos considerables del Consejo de Lisboa sugieran constantemente la voluntad de examinar en común los ejemplos de «buenas prácticas», los programas nacionales o planes de acción y los informes conjuntos sobre la protección social han dedicado muy poco espacio a las realizaciones experimentales. En cuanto al método abierto de coordinación, apenas les ha dedicado esfuerzos ni espacio.

2.2.1 Y sin embargo, en los últimos años se han producido grandes avances en este apartado de la política social de la Unión, cuyo mérito recae en gran medida en la Comisión Europea. Gracias a dos reuniones de trabajo con su Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, el CESE (que le está muy agradecido por ello) ha podido reflexionar entre otras cosas sobre los notables resultados del programa EQUAL, del programa Progress y de la «evaluación inter pares». El carácter del presente dictamen y el espacio disponible no permiten una descripción detallada de estos dispositivos.

2.2.2 Se creará un expediente con tiempo suficiente para que pueda ser utilizado en los trabajos de la citada conferencia que se celebrará en Grenoble el próximo mes de noviembre. En él se incluirá información sobre ejemplos de experimentaciones innovadoras con éxito, y se indicarán datos relativos a los sitios que puede ser útil consultar al respecto.

2.2.3 Aquí nos limitaremos a recordar los siguientes datos puntuales: el programa EQUAL, que ha funcionado durante seis años (2002-2008) y que ya ha concluido, ha invertido tres mil millones de euros del Fondo Social Europeo en innovaciones sociales relativas al mercado del empleo y a la inclusión social activa en varios Estados de la Unión. Ha creado 3 480 asociaciones con más de 2 000 participantes, y ha afectado a más de 200 000 personas desfavorecidas. Es probablemente el mayor y más acertado programa de innovaciones sociales realizado en Europa.

2.2.4 Más allá de las propias cifras, es preciso señalar que, en nombre de la Unión, EQUAL y la «revisión inter pares» han establecido un cuerpo inédito de conocimientos metodológicos. Quizá sea eso lo más importante con vistas al futuro. Muchas de estas enseñanzas se exponen con claridad en las guías. Por consiguiente, el CESE estima que conviene seguir evaluando los resultados y las contribuciones de esos programas en materia de inclusión social.

2.2.5 Por otra parte, en lo relativo a las acciones registradas en esta etapa exploratoria, el CESE ha dedicado especial atención al ámbito de las experimentaciones innovadoras sobre la inclusión por la actividad económica, con un enfoque sistemático. Para ello consultó a redes de ONG y organismos <sup>(1)</sup> que pudieran exponer en una audiencia <sup>(2)</sup> casos bien analizados y evaluados de acciones eficaces realizadas por empresas sociales europeas en materia de integración por el trabajo. El Comité es perfectamente consciente de que el ámbito de la «inclusión activa» es mucho más amplio que el de este sector, pero se trata de un sector que agrupa a agentes muy valiosos cuyas redes están bien organizadas, y con el que era importante ponerse en contacto desde el principio y sin demora.

2.2.6 Las informaciones recogidas con ocasión de la citada audiencia (16 de junio de 2008) y el acta de la misma se incluirán también en el expediente, que se concluirá con tiempo suficiente, como se indicaba más arriba. En el presente dictamen se pueden destacar ya las siguientes indicaciones:

2.2.6.1 Numerosas experimentaciones han producido resultados muy positivos a partir de ideas innovadoras muy variadas y con estatus jurídicos muy diferentes;

2.2.6.2 En todos los casos estudiados ha existido una cooperación efectiva de las partes interesadas, también muy diferentes y activamente comprometidas;

2.2.6.3 En varios países la legislación ha terminado por reconocer y encuadrar las acciones llevadas a cabo, pero a menudo con gran retraso;

<sup>(1)</sup> CINAIE, Red europea de asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN), EMES, Red europea de empresas sociales de inserción (ENSIE), Federación europea de asociaciones nacionales que trabajan con las personas sin hogar (Feantsa).

<sup>(2)</sup> El 16 de junio de 2008 se celebró una audiencia, tras una reunión preparatoria el 22 de abril de 2008.



2.2.6.4 El «factor tiempo» es en este terreno un dato esencial. En varias instancias existe una gran inquietud sobre la perennidad de las experimentaciones (a este respecto preocupa mucho el fin del programa EQUAL). Se plantea la cuestión de cómo comprometer de manera más duradera a las partes interesadas, especialmente a las autoridades locales;

2.2.6.5 En lo que atañe a la evaluación, todos insisten en la necesidad de estimaciones y mediciones globales de la relación coste/beneficio de las experiencias;

2.2.6.6 Todos los participantes consideran que el papel de la acción europea es esencial, tanto para la transmisión de los conocimientos como para la durabilidad de los proyectos emprendidos.

### 3. Convicciones

3.1 El Comité se declara convencido de la utilidad primordial potencial de la experimentación innovadora como instrumento de elaboración de políticas nacionales y transnacionales en la Unión Europea. Las razones de esta convicción pueden resumirse como sigue:

3.1.1 Es forzoso reconocer que las formas contemporáneas de pobreza y exclusión han adquirido una complejidad que durante mucho tiempo se ha resistido a los análisis y ha desbaratado las previsiones. Afortunadamente, los diagnósticos, especialmente los establecidos mediante estudios impulsados por la Unión Europea, han progresado mucho en los últimos años. Pero en lo que se refiere a las soluciones, lo mínimo que se puede decir es que siguen existiendo numerosas incógnitas e incertidumbres. En muchos países las políticas globales aplicadas no han alcanzado sus objetivos. Dispositivos generales deducidos de presupuestos teóricos se han revelado inadecuados, ineficaces e incluso obsoletos o contraindicados poco después de su introducción; ello se ha debido a que no han tenido en cuenta de forma concreta las causas principales, las especificidades y las correlaciones de los males que se pretendía combatir, o bien a que no han previsto o descubierto a tiempo determinados efectos perversos. Por su propia naturaleza, la experimentación debería ser una vía que a menudo permitiera, partiendo de la observación de cerca, facilitar los ajustes y las correcciones y favorecer la prevención, en general, de las «buenas ideas falsas».

3.1.2 Para los científicos resulta primordial el recurso al método que la filosofía denomina «inductivo» («Lo real debe desprenderse de lo que observo»). El método inverso, llamado «deductivo» («Lo real no puede sino ajustarse a lo que pienso»), ha provocado fallos y errores en el ámbito de las políticas sociales<sup>(1)</sup>. Seamos claros: no se trata de preconizar aquí la renuncia a las políticas globales y su sustitución pura y simple por acciones experimentales puntuales. Sería absurdo: se trata de recomendar, cuando sea posible, que se recurra más a la experimentación innovadora para aclarar y confirmar la elaboración de políticas públicas globales. Se trata de desarrollar y optimizar la función instrumental que en el ámbito de nuestra Unión puede desempeñar la innovación experimental en materia de gobernanza de los Estados y las instituciones comunitarias.

3.1.3 La experimentación puede permitir, a menudo mejor que la generalización inmediata, averiguar cómo movilizar en proximidad a diversos agentes implicados y cooperativos acercándose al máximo a las necesidades reales de las personas.

3.1.4 Puede permitir, sin causar daños, ejercer un «derecho al error», sin provocar por ello escepticismos sistemáticos.

3.1.5 La «experimentación social» debe apoyarse firmemente en los sistemas de solidaridad social existentes y estar avalada tanto por conceptos bien ponderados como por la responsabilidad de los interesados. Asimismo, el recurso a la experimentación favorecería el refuerzo y la ampliación del ámbito del método abierto de coordinación.

3.2 Aunque este tipo de argumentos suele aceptarse casi siempre, no hay que hacer por ello caso omiso del hecho de que también existen aquí y allá dudas y recelos que deben tenerse en cuenta y discutirse para evitar que acciones útiles se desacrediten o encuentren oposición.

3.2.1 Las objeciones más frecuentemente planteadas a este respecto rezan como sigue:

3.2.1.1 El término mismo de «experimentación» resulta chocante, porque los seres humanos no son conejillos de Indias; sería mejor hablar de «experiencias» o, todavía mejor, simplemente de «innovación»;

3.2.1.2 Las experiencias en materia social sólo son, en la mayor parte de los casos, ejercicios de laboratorio. ¿Cómo se podría evitarlo? ¿Cómo descubrir las parodias, los simulacros, los disfraces, los trampantojos, las caricaturas, los guetos?

<sup>(1)</sup> Recordemos que, de forma mucho más dramática y a una escala mucho mayor, las ideologías y los dogmatismos de todo tipo han causado y pueden seguir causando espantosas catástrofes.

3.2.1.3 Sus especificidades de lugar y escala hacen que las experimentaciones, de forma general e inevitable, no se puedan reproducir;

3.2.1.4 Las experimentaciones corren el riesgo de servir de coartada para los responsables públicos de la toma de decisiones, poco inclinados a realizar reformas generales. Pueden provocar la reducción o incluso la supresión de los dispositivos sociales de protección existentes;

3.2.1.5 Las experimentaciones corren el riesgo de crear ventajas no igualitarias en beneficio de unos pocos, o bien, en caso de que se abandonen las experiencias, de haber creado ilusiones momentáneas y fugaces y provocar decepciones crueles;

3.2.1.6 ¿Qué confianza se puede tener en los protocolos de evaluación?

3.3 Para desarmar este tipo de oposiciones y recelos, el CESE considera esencial definir de forma exigente las experimentaciones que pueden emprenderse y desarrollarse con el apoyo y el aval de los responsables públicos de la toma de decisiones, sean quienes sean.

3.3.1 Más arriba se ha afirmado (§ 2.1.2) que la «experimentación social» sigue siendo una «nebulosa conceptual». Semejante frase en boca del Comité no pretende ser una broma. Si fuera así, no sería ni graciosa, ni útil, ni digna; pero no es así. Lo que anima al Comité en este caso es la voluntad de contribuir a una conjugación de reflexiones encaminadas a disipar en la medida de lo posible las zonas borrosas de dicho concepto.

3.3.2 El primer paso en este sentido es sin duda ponerse de acuerdo sobre una definición. Es una tarea complicada por la existencia de ambigüedades de fondo que afloran de forma recurrente. La principal es averiguar si la «experimentación social» puede tener como único objetivo validar los métodos existentes o si debe tener como razón de ser propiciar auténticas innovaciones.

3.3.3 El Comité ha querido evitar enredarse en el examen de un catálogo doctrinal y semántico de definiciones. Ha centrado su atención en dos acepciones:

3.3.3.1 Una de ellas procede de un instituto estadounidense de referencia <sup>(1)</sup>. Propone cuatro rasgos constitutivos:

— la asignación aleatoria de los beneficiarios y de un grupo de control («*Random assignment*»);

— un dispositivo de política pública («*Policy intervention*»);

— un dispositivo de seguimiento («*Follow up data collection*»);

— una evaluación («*Evaluation*»).

3.3.3.2 La otra definición la ha establecido la instancia francesa que originó la solicitud del presente dictamen, y propone los siguientes componentes:

— una innovación de política social, emprendida al principio a pequeña escala teniendo en cuenta las incertidumbres relativas a sus efectos;

— establecimiento de las condiciones que permitan evaluar estos efectos;

— posibilidad de una generalización posterior.

Esta segunda definición es la que cuenta claramente, sin reservas, con la preferencia y el apoyo del Comité Económico y Social Europeo.

3.3.4 Recordemos una vez más la proliferación actual de ideas sobre innovaciones experimentales. A este respecto no faltan las buenas intenciones difusas; ya se sabe que el infierno está lleno de ellas. Y el mayor daño que se podría hacer al concepto de «experimentación social», a su futuro, sería favorecer la eclosión pública de iniciativas condenadas de antemano al fracaso o al arrinconamiento porque no se pueden reproducir.

3.3.5 El programa EQUAL ha servido entre otras cosas para elaborar normas y métodos que permitan comprobar lo que es un factor de éxito o un factor de fracaso. El Comité destaca y aplaude este trabajo destinado principalmente a los gestores del Fondo Social Europeo, pero que podría servir para todos los responsables locales o nacionales de la toma de decisiones que deseen emprender proyectos experimentales innovadores.

3.3.6 Sólo deberían merecer una verdadera atención las experimentaciones que cuenten con:

3.3.6.1 Dispositivos claramente dados y cifrados;

<sup>(1)</sup> URBA Institute.

3.3.6.2 Una programación precisa de los medios utilizados;

3.3.6.3 Un compromiso explícito y efectivo, y una cooperación constante de los diversos participantes: entes públicos, investigadores, interlocutores sociales, otros agentes de la sociedad civil (fundaciones, cooperativas, mutuas, asociaciones, etc.);

3.3.6.4 Dispositivos encaminados a garantizar la participación activa y auténtica de los «grupos destinatarios» de la investigación en la concepción, la gestión y la evaluación de los resultados, y, por tanto, en una construcción conjunta de las experimentaciones y las políticas. En la cultura europea los seres humanos no son esencialmente «beneficiarios», «usuarios», «sujetos», «administrados», «clientes», «electores», etc. Son **personas**.

3.3.6.5 Un sistema de seguimiento y sobre todo de evaluación establecido metodológicamente —en el pleno sentido del término— y anunciado claramente antes de la puesta en marcha de la operación; este sistema debería incluir auténticos estudios de impacto, prever la intervención de evaluadores fiables y concebirse de forma que permita entre otras cosas una medición seria de la durabilidad de los resultados;

3.3.6.6 Una estimación pertinente de las posibilidades de reproducir experiencias (teniendo en cuenta que un proyecto no transferible puede incluir elementos y componentes muy instructivos en sí mismos).

3.3.7 Esta lista de condiciones, ya bastante larga, no puede garantizar en todos los casos el éxito de una experimentación. Pero hay que aceptar de antemano el riesgo de fracaso, a menos de descartar por principio el recurso a la experimentación.

## 4. Recomendaciones

### 4.1 Orientaciones generales

4.1.1 Ni la experimentación ni la innovación forman parte todavía verdaderamente de la estrategia social europea, y, por tanto, tampoco del método abierto de coordinación. Sin embargo, durante los últimos años se han ido configurando algunas claves de convergencia conceptual: la idea de la modernización de la política social; la evaluación como una de las claves de la buena gobernanza; el aprendizaje mutuo y la transferencia de buenas prácticas. El 2 de julio de 2008, la Comisión aprobó

la Agenda Social Renovada, que incluye una importante Comunicación sobre el refuerzo del Método Abierto de Coordinación Social. En el texto se hace hincapié en que Progress respaldará las «experimentaciones sociales». Pero el objetivo es perseverar y avanzar por esta vía, y es importante garantizar que los principios que han regido el programa EQUAL se integrarán efectivamente en la gestión y el funcionamiento futuros del Fondo Social Europeo. Más allá de las acciones ya realizadas, nada impide imaginar y preconizar que el Fondo Social Europeo —y también los Fondos Estructurales— se movilicen en el ámbito de los programas de innovación de la inclusión activa.

4.1.2 El CESE recomienda reflexionar en un enfoque y una concepción más integrados de los numerosos y variados programas europeos, con el fin de impulsar en mayor medida la experimentación social innovadora en materia de cohesión e inclusión social. Nos referimos, por ejemplo, a programas como el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo, algunos programas de desarrollo regional (Jeremie, Jaspers, «Microcréditos»), algunos programas de desarrollo rural (como Leader) y, por qué no, los programas relativos al desarrollo sostenible.

4.2 Aunque los proyectos de «experimentación social» en materia de lucha contra la exclusión dependen principalmente de la iniciativa de agentes locales y nacionales, la acción de las instancias europeas y singularmente de la Comisión puede intensificarse y ejercer un efecto de palanca determinante. El período actual resulta propicio a este respecto.

4.3 Para ello resulta imperativo fomentar un mejor conocimiento de las realidades en la materia en los 27 países de la Unión. Esa es por lo demás una de las principales inquietudes que han motivado la solicitud del presente dictamen, que, habida cuenta del calendario y de la amplitud de su ámbito temático, no puede constituir sino una primera fase a partir de la cual (como desea sinceramente el Comité Económico y Social Europeo) se podrán preparar acciones posteriores.

4.3.1 En esta materia el Comité no recomienda la creación de un enésimo observatorio concebido con arreglo al clásico modelo institucional. Considera que esa solución, compleja y costosa, sería falsamente productiva. Preconiza, sin embargo, el establecimiento de un dispositivo en forma de red europea de seguimiento que tenga como misión desarrollar y compartir

los conocimientos sobre la existencia, la naturaleza, el contenido, las modalidades, las enseñanzas y los resultados de las experimentaciones realizadas en los Estados miembros de la Unión. Este dispositivo debería asociar a diversos participantes: organismos de investigación e interlocutores corresponsables de proyectos (interlocutores políticos, económicos, sociales, etc.). Sería importante que la Unión Europea ejerciera una función motriz en la creación, la animación y el desarrollo duradero de dicha red. Esta función debería ser dirigida por la Comisión. Por su parte, el CESE tendría en ella su propio lugar y en la medida de sus medios, como «puente» con la sociedad civil organizada, participaría de buen grado en la tarea si se le invitara a hacerlo.

4.3.2 El Comité recomienda un recurso efectivo a las fuentes ya existentes: balance de EQUAL, revisión inter pares, ámbitos conocidos por las ONG <sup>(1)</sup>.

4.3.3 El Comité sugiere adoptar activamente medidas para que en los planes de los programas nacionales y en los informes conjuntos se incluyan acciones informativas sobre las experimentaciones sociales innovadoras.

4.3.4 El Parlamento y el Consejo podrían instaurar conjunta y sistemáticamente al menos un encuentro anual sobre la «experimentación social» en el que se estudiaran sucesivamente diversos ámbitos de acción. En tal caso se podría prever la inserción de una o más sesiones de trabajo en común sobre estas cuestiones en el programa del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

4.3.5 Sería conveniente multiplicar los encuentros europeos locales del tipo de las «reuniones de evaluación inter pares».

4.3.6 El objetivo de estas recomendaciones sería contribuir al establecimiento progresivo de un «mapa» evolutivo de proyectos territoriales de inclusión activa, que eventualmente podrían optar a ayudas comunitarias y que podrían servir como precursores de experimentaciones sociales de dimensión transnacional. El registro regular de experiencias positivas y buenas prácticas podría alimentar un proceso útil de intercambios comunitarios y transferencia de experiencias al nivel de la Unión Europea.

<sup>(1)</sup> En este sentido podría solicitarse la contribución del Comité de enlace creado entre las ONG y el CESE.

4.4 El Comité insta encarecidamente a que en el futuro se dedique a estas acciones una cuantía de créditos similar a la de los recursos asignados a EQUAL.

4.5 Resulta notable —y verdaderamente les honra— que los propios responsables y demás buenos conocedores del dispositivo de EQUAL insistan en los esfuerzos de reflexión y clarividencia que quedan por realizar en lo que se refiere a la «experimentación social» y la mejor manera en que la Unión Europea puede intensificar sus intervenciones y aumentar sus conocimientos, especialmente en materia de viabilidad, reproducibilidad y deontología. El Comité sugiere que, para contribuir a la «maduración» de este expediente, la Comisión proponga al Consejo la elaboración de un informe en el que se examine desde todos los puntos de vista importantes la cuestión de la plusvalía que cabe esperar de la «experimentación social» en Europa. Ello contribuiría a aclarar las respuestas a una serie de preguntas, como las que se exponen a continuación.

4.5.1 Sigue sin estar nada clara la distancia que separa tan a menudo las experimentaciones sociales de su reconocimiento y sobre todo de su generalización. Esta distancia no depende de azares, accidentes o contingencias banales, sino que refleja un auténtico abismo. Es necesario reflexionar activamente al respecto.

4.5.2 ¿Hay que intentar establecer con precisión umbrales de escala dimensional para determinar las experimentaciones sociales y las innovaciones que merezcan ser tomadas en consideración?

4.5.3 ¿Se deben precisar las líneas conceptuales que separan lo que merece ser llamado innovación de lo que no se puede considerar como tal? Si es así, ¿cómo hacerlo?

4.5.4 Las experimentaciones en materia de inclusión se han dedicado esencialmente a remediar males ya reconocidos como tales, es decir, a curar. ¿Cómo se podría, siguiendo por esta vía, dar un relieve cada vez mayor a la prevención, intentando anticipar en mayor medida los retos del futuro (demográficos, económicos, sociológicos, etc.) todavía no apremiantes?

4.5.5 ¿Cómo se podría ampliar en mayor medida el ámbito de cooperaciones entre agentes interesados por la inclusión activa? ¿Cómo, por ejemplo, se podrían desarrollar las sinergias entre asociaciones, empresas de inserción y empresas de derecho común para desarrollar y perfeccionar verdaderos recorridos de inclusión? ¿Cómo se podrían reforzar y multiplicar las pasarelas entre la exclusión y la inclusión en el marco del desarrollo de la responsabilidad social de las empresas? ¿Deben propugnarse ideas como, por ejemplo, la cooperación con los comités de empresa? ¿O la de pedir a las empresas que superan un número determinado de empleados que publiquen un informe anual sobre este tipo de cuestiones?

## 5. Conclusión

5.1 La «experimentación social» es en nuestra época uno de los retos importantes que tiene planteada la gobernanza de las entidades públicas —centrales y descentralizadas—, de los Estados miembros, y también de la Unión Europea. Es una vía metodológica compleja, exigente y perfeccionable, pero que puede tener una utilidad duradera.

5.1.1 El CESE destaca que las políticas públicas globales no pueden en ningún caso ser sustituidas por otras medidas experimentales esporádicas. El Comité estima que un mayor recurso a la experimentación innovadora puede ayudar a esclarecer y facilitar la elaboración de esas políticas.

5.2 La Unión Europea tiene la facultad de definir marcos para las políticas nacionales y locales. Es una de sus misiones esenciales. En el asunto que nos ocupa —la lucha contra la pobreza y en favor de la inclusión activa— ya ha emprendido y realizado una acción pionera, valiente y acertada, pero puede hacer mucho más para trabajar, sobre el terreno de que se trate, por el futuro de Europa y para ganarse la adhesión de sus ciudadanos.

5.3 El CESE recomienda que la Unión, utilizando el tiempo y los medios necesarios para no crear ilusiones, se comprometa explícitamente a fomentar, acompañar y apoyar más activamente aún experimentaciones sociales innovadoras en los ámbitos numerosos, sutiles y esenciales de las políticas de inclusión.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión ética y social de las instituciones financieras europeas»

(2009/C 100/14)

El 25 de septiembre de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«La dimensión ética y social de las instituciones financieras europeas».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 23 en contra y 45 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Síntesis y recomendaciones

1.1 La reciente evolución de la crisis financiera, imprevisible e inesperada por la enorme dimensión de las pérdidas y por la clara impotencia de los instrumentos reguladores establecidos en defensa del mercado, es decir, para proteger a los ahorradores, las empresas y los inversores, requiere una reflexión adicional específica sobre el contenido del presente Dictamen. Las quiebras que se han sucedido en todo el mundo y el salvamento de bancos y aseguradoras aparentemente muy sólidos han creado un estado de alarma y de preocupación en millones de ciudadanos europeos.

1.1.1 El Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre estuvo dedicado principalmente a la crisis financiera y confirmó su determinación de actuar de forma concertada para proteger el sistema financiero europeo y a los depositantes. Tras el Eurogrupo, el Consejo en su conjunto aprobó los principios definidos en la reunión de París del 12 de octubre para preservar la estabilidad del sistema, reforzar la supervisión del sector financiero europeo (en concreto la de los grupos transnacionales), mejorar la coordinación de la supervisión a escala europea, apoyar a las entidades financieras importantes, evitar las quiebras y garantizar la protección de los depósitos de los ahorradores.

1.1.2 Asimismo, el Consejo Europeo pidió que se examinen rápidamente las directivas para regular las actividades de las agencias de calificación crediticia y sobre la seguridad de los depósitos, e instó a los Estados miembros a adoptar medidas para velar por que las remuneraciones de los directivos y las opciones sobre acciones, en particular en el sector financiero, no conlleven una asunción excesiva de riesgos ni una concentración excesiva en los objetivos a corto plazo.

1.1.3 El Consejo Europeo destacó su determinación de apoyar el crecimiento y el empleo, completados con una reforma profunda del sistema financiero internacional, fundamentada en los principios de transparencia, solidez bancaria, responsabilidad, integridad y gobernanza mundial, con el fin de prevenir los conflictos de intereses.

1.1.4 El CESE pidió hace mucho tiempo, sin ser escuchado, intervenciones para reforzar los instrumentos reguladores, así como la colaboración entre las autoridades de control, y la coordinación y armonización de las medidas de supervisión. También denunció los riesgos excesivos que asumía el sistema bancario europeo e internacional, impulsados por sistemas anómalos de remuneración vinculados a resultados a muy corto plazo, que obligaban a los operadores del sector a campañas indiscriminadas de venta de productos de altísimo riesgo.

1.1.5 A pesar de los escándalos financieros registrados en Europa, no se adoptó ninguna medida concreta y sólo ahora, cuando el alcance de la crisis puede tener repercusiones muy graves en toda la economía, se comprende que las promesas de un capitalismo desenfrenado e irresponsable, con un crecimiento desmesurado y sin límites, eran falsas y anunciadoras de crisis profundas.

1.1.6 El modelo ha entrado irreversiblemente en fase terminal. El CESE pide que las instituciones políticas asuman por fin su responsabilidad y:

- refuercen los objetivos y el ámbito de actuación de las autoridades de regulación;
- prohíban la posibilidad de tener fondos, créditos y valores extrapresupuestarios;
- incrementen y uniformicen las actividades de los reguladores nacionales;

- impongan normas más adecuadas y transparentes para las actividades de los fondos de cobertura («hedge funds»), los bancos de inversiones, los instrumentos estructurados extraterritoriales («off-shore») para transmitir actividades financieras, los fondos soberanos y los fondos de inversión («equity funds»), de forma que estén sujetas a la supervisión de las autoridades y que se determine el carácter y su calidad de «empresas» a las que se aplican las reglamentaciones vigentes, tal como ha pedido el Parlamento Europeo;
- cambien el sistema de tasación, evitando incentivos o una reducción derivados de riesgos enormes o de un endeudamiento excesivo;
- establezcan una agencia europea de clasificación;
- velen por el control del sistema de remuneración de los altos directivos y de los incentivos a los operadores por la venta de productos financieros inadecuados, tal como definiendo ahora el propio Consejo;
- controlen los mercados no regulados;
- adecuen las obligaciones de capital para los productos financieros complejos y los productos derivados.

1.1.7 El CESE se muestra convencido de que la gravísima crisis financiera y la deseable derrota definitiva del capitalismo de casino permita adoptar las medidas más adecuadas para salvaguardar en el futuro el sistema financiero y reactivar al mismo tiempo la economía. Es necesario un esfuerzo general, a la altura del riesgo de infección de toda la economía real por el virus descubierto en las finanzas. Las inversiones en infraestructuras, en «inversiones ecológicas» como la eficiencia energética, las fuentes renovables, la innovación y la investigación, pueden ayudar a reforzar la demanda. Un nuevo fondo europeo, cuya gestión podría confiarse al BEI, garantizado por los Estados miembros, podría resolver el problema del bloqueo de la financiación de la economía, en especial de las actividades que tienen una mayor necesidad de inversiones a medio y largo plazo.

1.1.8 El CESE valora de forma positiva todo lo que han hecho hasta el momento los Estados miembros, el Banco Central Europeo y el Consejo, y pide a todas las instituciones europeas que actúen de forma unida y rápida en esta situación tan dramática para los ciudadanos, los trabajadores y las empresas, con el fin de restablecer lo antes posible el funcionamiento adecuado del sistema financiero europeo y mundial.

1.1.9 El CESE también desea que, además de las medidas financieras necesarias destinadas a este objetivo prioritario, se realicen todos los esfuerzos posibles para limitar la crisis económica consiguiente.

1.1.10 Dado que se han movilizad o cientos de miles de millones para salvar a los bancos, el CESE desea que se actúe con la misma energía y rapidez para ayudar al sistema de empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas, apoyando la demanda mediante el incremento de los salarios y las pensiones, para evitar que la recesión se transforme rápidamente en una depresión.

1.2 La rica variedad en la oferta de servicios financieros puede compararse a la riqueza natural. La protección de la biodiversidad de la naturaleza ya ha quedado asimilada en la conciencia ciudadana. La protección de la biodiversidad de los prestadores de servicios financieros también forma parte del patrimonio cultural y social de Europa que, habida cuenta del gran valor social que representa, no sólo no debe desvanecerse, sino que debe ganar apoyos. Así, se deben reforzar y salvaguardar la dimensión ética y social del sistema financiero europeo.

1.3 En el tercer apartado de su artículo 2, el Tratado de Lisboa establece que (la Unión) «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». Además, «la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo».

1.4 Las instituciones europeas y los Estados miembros deberán hacer un esfuerzo por favorecer y apoyar no sólo la capacidad competitiva del mercado financiero, sino también su dimensión ética y social: «la economía social de mercado implica también una economía de mercado socialmente justa»<sup>(1)</sup> o «la economía social de mercado permite a la economía alcanzar su objetivo final, esto es, lograr la prosperidad y el bienestar del conjunto de la población protegiéndola de la necesidad»<sup>(2)</sup>.

1.5 Al lanzar su propuesta para la creación de un Comité europeo de alto nivel que dé respuesta a la crisis de los mercados financieros, establezca nuevas normas y luche contra «unas finanzas insensatas que no deben controlarnos», Jacques Delors manifestó que la crisis actual «encarna el fracaso de unos mercados poco o mal regulados que, tal como se demuestra una vez más, tampoco son capaces de autorregularse».

1.6 La reciente crisis no sólo muestra que la pluralidad y la biodiversidad del sistema financiero son patrimonio cultural e histórico de Europa, sino que también son necesarias para emprender iniciativas de connotación ética y social, a la vez que representan un importante factor a la hora de reforzar la competitividad y disminuir los riesgos de crisis sistémica de los sistemas financieros.

<sup>(1)</sup> Utz A.F., «Ética económica», San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.

<sup>(2)</sup> Honrad Adenauer, «Memorie 1945-1953», Mondadori, Milán 1966.

1.7 Más allá de un determinado límite, el crecimiento económico no incrementa la felicidad de las personas si no puede ofrecer la posibilidad de cubrir otras necesidades. El papel predominante del mundo de las finanzas especulativas respecto de la economía real debe replantearse y canalizarse mediante comportamientos más razonables, socialmente sostenibles y aceptables desde el punto de vista ético.

1.8 Así pues, es necesario valorizar la función de las finanzas éticas y orientadas hacia el bienestar común. A este respecto, el Comité Económico y Social Europeo considera inadecuado un enfoque intervencionista ya que, según muestra la experiencia, es preferible que las iniciativas de carácter social y ético nazcan espontáneamente desde abajo.

1.9 La dimensión ética no se ciñe a un tipo de actividad particular. El importante y documentado papel que desempeñan las cajas de ahorro y los distintos movimientos cooperativos a la hora de promover iniciativas éticas y sociales, y de favorecer el desarrollo de los sistemas locales, merece especial atención. A pesar del reconocimiento obtenido por este papel en el Tratado Europeo, son aún muchos los Estados miembros que no lo reconocen ni lo defienden explícitamente. Hay que impulsar un reconocimiento más sistemático y amplio de esta modalidad de gobernanza empresarial. Ante la carencia de una legislación europea adecuada, los recientes recursos contra el movimiento cooperativo emprendidos en Italia, España, Francia y Noruega ante la Comisión Europea, dan fe de esta necesidad.

1.10 En opinión del CESE, el marco reglamentario nunca es neutro en relación con los comportamientos de organizaciones e individuos. Basándose en esta aseveración, el Comité considera que, en un sistema que ya incentiva determinados comportamientos, la idea de sistematizar y generalizar el principio según el cual, en presencia de iniciativas éticas y sociales, sería conveniente ofrecer un sistema de compensación, responde a criterios de equidad y racionalidad de la acción pública en la economía y en la sociedad.

1.11 Siempre que sea posible demostrar que una organización renuncia, al menos en parte —aunque de modo estructural y permanente—, al criterio de maximización de los beneficios para promover iniciativas de carácter ético y social, aquélla debería beneficiarse de un régimen fiscal y reglamentario que, sin perjuicio de algunas normas cautelares esenciales, difiera, al menos parcialmente, del régimen general. En algunos Estados miembros, los inversores éticos ya se benefician de una derogación a la Directiva bancaria. Se trata, pues, de trabajar con el objetivo de hacer extensivo este principio a todos los países.

1.12 El Comité se plantea si las iniciativas de carácter ético y social emprendidas por organizaciones orientadas fundamentalmente hacia el beneficio deben gozar de ventajas fiscales o reguladoras. Si una organización dedicada al beneficio emprende

una iniciativa estructuralmente distinta de su actividad principal, no debería haber muchas dudas a la hora de concederle una compensación respecto del procedimiento habitual. Por otra parte, si las iniciativas no pueden separarse estructuralmente de su actividad principal, se debe ahondar en el debate para evaluar la conveniencia de introducir un sistema de compensación.

1.13 En numerosos segmentos del mercado no se tiene especialmente en cuenta la dimensión social. La responsabilidad social de las empresas (RSE) favorece un crecimiento constante, compatible y respetuoso de la dignidad de las personas y del medio ambiente. En cambio, los sistemas de recompensa vinculados exclusivamente a la cantidad de productos vendidos —más que a la calidad de la prestación ofrecida— suscitan actualmente un descontento muy extendido entre los clientes y los trabajadores afectados por los «males presupuestarios»; es decir, el estrés causado por la continua presión comercial.

1.14 El CESE cree que se debe aplicar de manera sistemática y concreta el denominado «principio de proporcionalidad», en virtud del cual un pequeño intermediario con una actividad limitada no puede ser sometido a las mismas cargas reglamentarias que una organización multinacional compleja, dando por supuesta la aplicación de las mismas garantías en el mercado. Las normas se adoptan para proteger el mercado.

1.15 Al garantizar que los Estados miembros no adoptan medidas que supongan una distorsión de la competencia, la Comisión Europea puede favorecer la protección de la diversidad en la oferta de servicios financieros, bancarios y de seguros. Las normas relativas a las ayudas estatales deberían tener en cuenta estos aspectos.

1.16 El «capitalismo-casino» y el «turbocapitalismo» ya se han fijado como objetivos importantes empresas industriales y financieras que, una vez despedazadas en ventas por lotes, terminan por no ser más que una sombra de lo que fueron. Estas operaciones de «destrucción» del valor intrínseco de estas sociedades han afectado a miles de trabajadores, familias y accionistas, así como a la economía en general, dejando tras de sí nada más que ruina.

1.17 El CESE reafirma en el presente dictamen la necesidad de restaurar la economía al servicio del hombre, tal como ya afirmaba un gran economista <sup>(1)</sup>: «El mayor peligro lo constituye la subordinación del espíritu a las necesidades del sistema industrial moderno. Estas necesidades se basan en hechos como que la tecnología es siempre útil, que el crecimiento económico siempre es bueno, que las empresas deben desarrollarse constantemente, que el consumo de bienes representa la principal fuente de bienestar, que la ociosidad es un fenómeno perverso y que nada debe interferir con las prioridades que otorgamos a la técnica, al crecimiento y al aumento del consumo».

<sup>(1)</sup> Galbraith J.K.: «The Atlantic Monthly», junio de 1967. Título original: «Liberty, happiness and the economy».



## 2. Introducción

### 2.1 *Lo ético y lo social*

2.1.1 El pensamiento griego es la piedra angular de la cultura occidental a la que recurrimos para definir, en primer lugar, los conceptos «ético» y «social».

2.1.2 Según Aristóteles, el objeto de la ética es el bien del ser humano, entendido no como algo abstracto, sino como el máximo bien que se puede obtener y realizar por medio de la acción. El máximo bien al que tiende cada individuo es la felicidad, y la forma máxima de felicidad es la acción virtuosa.

2.1.3 La felicidad, por consiguiente, es lo mejor, lo más hermoso y lo más agradable, y estas cosas no están separadas como en la inscripción de Delos,

a) «*Lo más hermoso es lo más justo*»,

b) «*lo mejor, la salud*»,

c) «*pero lo más agradable es lograr lo que uno ama*»,

d) *sino que todas ellas pertenecen a las actividades mejores; y la mejor de todas éstas decimos que es la felicidad (Aristóteles, Ética Nicomaquea, libro I).*

2.1.4 La filosofía nos ayuda a comprender que, al lado de una realidad absoluta de la ética, existen también realidades relativas que satisfacen a estos núcleos sociales, ya sean pequeños o grandes, que comparten la misma idea de la felicidad y se asocian para conseguirla.

2.1.5 La ética y la pluralidad de valores coexisten y conforman el rico recorrido de la humanidad en sus distintas expresiones, incluida la que recientemente ha adoptado el nombre de «economía de la felicidad», que, sobre una base empírica, estudia de manera sistemática la naturaleza de la felicidad y las posibles vías para alcanzarla.

2.1.6 Está comprobado que, si no va acompañado del correspondiente crecimiento de otros factores de satisfacción, el crecimiento económico no sólo no hace más felices a los individuos, sino que, por el contrario, «más allá de un determinado límite, el crecimiento económico deja de ser fuente de felicidad». El aumento indefinido del consumo supone, a su vez, un incremento indefinido del trabajo necesario para financiarlo y del

tiempo que se debe dedicar a la actividad profesional, y esto en detrimento de las relaciones humanas, que son precisamente las que constituyen la fuente principal de felicidad (<sup>1</sup>).

2.1.7 Diversos sondeos realizados por Eurostat muestran que, aunque la renta per cápita no ha dejado de aumentar en Europa en los últimos veinticinco años, no se han registrado variaciones sustanciales en términos de felicidad, y estos resultados son muy similares a los obtenidos en los Estados Unidos.

### 2.2 *La crisis financiera de 2007-2008... ¿y después?*

2.2.1 Las turbulencias que agitan desde febrero de 2007 a los mercados financieros y, más concretamente, a las principales instituciones financieras y bancarias han entrado de lleno en el debate político internacional.

2.2.2 Las repercusiones de la crisis hipotecaria americana se han visto difundidas y ampliadas por el hecho de que una gran parte de los créditos clasificados como «*subprime*», es decir, de reembolso poco probable, se ha incorporado, mediante un proceso de titularización, a «paquetes» de deuda más grandes, con una total falta de transparencia en cuanto a la amplitud del problema. Éste es el motivo por el que los operadores tienen hoy títulos poco seguros y devaluados.

2.2.3 Esta incertidumbre causó una pérdida de confianza aún mayor en el sistema financiero, lo que ha tenido un efecto muy negativo en las actividades basadas en el flujo constante de crédito barato.

2.2.4 Los primeros afectados por la crisis financiera fueron los *hedge funds* o fondos especulativos, incluidos los fondos de grandes bancos industriales y de negocios. Numerosos bancos europeos se encontraron en su cartera con gran parte de la deuda *subprime* americana. Si bien ha afectado gravemente a algunos bancos alemanes, conocidos por su prudencia, la crisis también se ha propagado a instituciones financieras inmunes, en la medida en que el coste del dinero ha aumentado de manera desproporcionada. Esta circunstancia explica la práctica quiebra del banco Northern Rock.

2.2.5 El caso de la Société Générale (SocGen) se relaciona, por una parte, con la crisis financiera desencadenada el pasado verano y, por otra, con una determinada propensión a animar a los operadores de los mercados financieros a asumir riesgos excesivos que pueden dar lugar tanto a importantes ganancias como a pérdidas astronómicas en caso de cometer imprudencias. Ello pone de relieve la dramática insuficiencia de procedimientos de control interno aplicables a dicho establecimiento y suscita dudas en cuanto a las prácticas al respecto del sistema bancario en su conjunto.

(<sup>1</sup>) De Biase, L. «*Economia della felicità*» — Feltrinelli 2007.

2.2.6 Se trata de las finanzas «casino», donde desgraciadamente la banca que salta la forman los ahorradores más débiles —que, de una manera u otra, deben pagar una factura de la que no son responsables—, los trabajadores —más de 100 000 despidos hasta el momento en el sector financiero, más los que desaparecerán en el futuro<sup>(1)</sup>—, así como los ciudadanos, que ven disminuir su seguridad y se preguntan si el sistema financiero sigue siendo creíble.

2.2.7 Las pérdidas declaradas hasta la fecha ascienden a 400 000 millones de dólares y, de acuerdo con cálculos fidedignos, deberían alcanzar los 1,2 billones de dólares<sup>(2)</sup>. Aun cuando es obvio que todo ello repercutirá en los grandes inversores institucionales y en los fondos de pensión, el principal afectado será el sistema económico en su conjunto por el mayor coste y la menor disponibilidad de dinero, la consiguiente subida de los precios y de la inflación, y sus repercusiones a modo de ralentización económica. Se trata de una espiral perversa que afecta a toda la actividad económica, y en algunos Estados miembros se habla ya de recesión.

2.2.8 Es cierto que, con algunas excepciones, el sistema financiero europeo ha sido más víctima que culpable. No obstante, conviene destacar que la financiación de la economía, la búsqueda de medios cada vez más sofisticados para multiplicar las oportunidades de beneficio, el papel cada vez más agresivo de los fondos especulativos y la llegada de fondos soberanos, con colosales medios, han relegado la economía real a una posición cada vez más marginal, poniendo de relieve las carencias de los sistemas nacionales de control, la ineficacia de los modelos de cooperación entre las distintas autoridades y el inquietante papel de las agencias de calificación, incluidas las que se ocupan de la denominada «calificación ética» (que, por ejemplo, evaluaron positivamente una empresa como Parmalat, que disponía de un magnífico código de conducta).

2.2.9 Esta crisis ha repercutido en todos los protagonistas del mercado, independientemente de que su perfil especulativo fuera elevado, reducido o inexistente. La integración de los mercados ha llegado a un punto en el que nadie puede declararse inmune a las repercusiones negativas. El problema es que solamente se comparten los desastres, mientras que los beneficios siguen estando, claramente, en manos de los especuladores.

### 3. El sistema financiero europeo

#### 3.1 Los bancos

3.1.1 Los bancos constituyen el elemento central de conexión entre los intermediarios financieros. En algunos países, ejercen un control importante sobre la economía real y un poder que se extiende más allá de la esfera económica, condi-

cionando el desarrollo territorial y de las empresas, y multiplicando sus oportunidades de beneficio.

3.1.2 Aunque todas ellas operan en un contexto de mercado y ofrecen, en esencia, los mismos servicios —desde el más general al más especializado—, las entidades bancarias tienen orígenes diversos que se han mantenido con el paso del tiempo.

3.1.3 Así, junto con los bancos comerciales y de inversión —que ocupan una posición dominante en el mercado—, tenemos cajas de ahorros que fueron creadas, por inspiración pública, para ofrecer a las poblaciones urbanas y, en particular, a los más pobres una boya a la que agarrarse en los momentos de crisis. Si bien las primeras cajas de ahorros de este tipo fueron creadas en el Imperio Germánico a principios del siglo XIX, otras muchas cajas no hicieron más que cambiar el nombre de los montes de piedad existentes ya desde el siglo XV. En la actualidad representan aproximadamente un tercio del mercado minorista, con 160 millones de clientes y 980 000 trabajadores. Como ejemplos de acciones integradoras emprendidas por las cajas de ahorro cabe mencionar «Die Zweite Sparkassen» en Austria, y «Parcours Confiance» en Francia.

3.1.4 En algunas regiones periféricas y zonas rurales se desarrolló el movimiento de las cajas rurales y artesanales que, inspiradas por las ideas de Friedrich Wilhelm Raiffeisen, fundador en 1864 de la primera institución de crédito cooperativo (*Darlehenkassenverein*), tenían como finalidad combatir el fenómeno de la usura. Basados también en principios cooperativos, los bancos populares se inspiraron en las teorías de Franz Hermann Schulze-Delitzsch, quien fundó el primer *Vorschussverein* (banco popular) en 1850. Todas estas experiencias sentaron las bases sobre las que se asentó el gran movimiento del crédito cooperativo y de los bancos populares, que representa hoy una cuota de mercado superior al 20 % en la UE, con más de 140 millones de clientes, 47 millones de socios y 730 000 empleados.

3.1.5 Esta reseña histórica pone de relieve que la sociedad civil ha asignado en todo momento a los bancos un papel en el sistema económico que difiere, al menos parcialmente, del de las demás empresas. Siempre se ha esperado de los bancos que persigan no sólo el beneficio, sino también objetivos éticos y sociales.

3.1.6 El mayor acceso posible a los servicios financieros es otro de los importantes temas que deberá abordar el sector financiero. Si en los países en desarrollo apenas el 20 % de la población tiene acceso al crédito, este porcentaje alcanza en Europa un nivel alentador del 90 %. No obstante, sigue siendo un porcentaje insuficiente, ya que la población que representa el 10 % restante puede ser víctima de una discriminación realmente muy grave.

<sup>(1)</sup> Fuente UNI (*United Network International*) — Ginebra, 2008.

<sup>(2)</sup> Boletín del Banco de Italia n.º 52, abril de 2008.

### 3.2 Los seguros

3.2.1 Las primeras modalidades bancarias modernas se remontan a principios del siglo XV, con la creación en Italia de la Banca di San Giorgio en 1406. Algunas de ellas siguen existiendo aún hoy, como es el caso del Monte dei Paschi de Siena, fundado en 1472. En cambio, el origen de los seguros es mucho más antiguo. En efecto, las primeras modalidades de seguros aparecieron entre el tercero y el segundo milenio antes de Jesucristo, en China y Babilonia. Los griegos y los romanos fueron los primeros en introducir el concepto de seguro de vida y de salud con las «sociedades filantrópicas», que financiaban los tratamientos médicos, las asignaciones de apoyo familiar e, incluso, los funerales. En la Edad Media, los gremios desempeñarán el mismo papel. En el siglo XIV (1347) aparece en Génova la póliza de seguros independiente de la inversión, sector en el que hará fortuna Edward Lloyd. En 1688, Lloyd abrió en la *Tower street* londinense un café frecuentado por armadores, comerciantes y capitanes, un lugar de encuentro ideal para quienes pretendían asegurar buques y cargamento y para quienes deseaban participar financieramente en tal aventura. Fue también por aquellas fechas cuando Nicholas Barbon fundó la «*Fire Office*», la primera compañía de seguros contra incendios, tras el terrible incendio de Londres, que redujo a cenizas 13 200 casas en 1666.

3.2.2 Después de la experiencia de Lloyd's (que, técnicamente hablando, no es una compañía de seguros), el modelo de seguro se extiende por toda Europa y comienzan a operar las compañías aseguradoras. El desarrollo del seguro moderno está vinculado a la teoría moderna de la probabilidad, cuyos precursores fueron Pascal y de Fermat, sin olvidar a Galileo. Los organismos aseguradores en forma de mutua, que pertenecen a los suscriptores de las pólizas —es decir, directamente a sus clientes, y no a sus accionistas—, hacen su aparición en el mundo de los seguros. Por su parte, las cooperativas de seguros surgieron en el siglo pasado, imponiéndose en algunos países por su gran capacidad para ofrecer productos de calidad a todo el mercado. Al igual que las cooperativas bancarias, las mutuas de seguros están estrechamente vinculadas a los sistemas económicos locales y contribuyen significativamente a su desarrollo, también mediante la reinversión de una parte importante de su valor añadido.

### 3.3 Bancos y compañías de seguros éticos

3.3.1 Los bancos y las compañías de seguros éticos comenzaron a operar hace algunos años. Su objetivo estriba en mantener relaciones comerciales y prestar apoyo financiero únicamente a aquellas empresas que respeten unos valores estrictos compartidos por la comunidad que los creó. Entre estos «valores» de referencia cabría citar la sostenibilidad medioambiental, el rechazo a cualquier compromiso con el comercio de armas y un esfuerzo constante en la lucha contra todo tipo de discriminación.

#### 3.3.2 Las finanzas «éticas» y las microfinanzas

3.3.2.1 Por «finanzas éticas» se entiende toda actividad financiera que apoya iniciativas de promoción humana, social y medioambiental a la luz de una evaluación ética y económica de su impacto en el medio ambiente y la sociedad, y cuyo objetivo

primordial consiste en proporcionar apoyo financiero tanto a las iniciativas emprendidas como, gracias al instrumento del microcrédito, a los particulares.

3.3.2.2 Las microfinanzas se basan en bancos especializados que operan con importes exiguos y van dirigidos a los estratos sociales desfavorecidos que, de otro modo, no tendrían acceso al sistema bancario tradicional. Si bien su presencia es notoria sobre todo en el tercer mundo, no hay que olvidar que los países occidentales también tienen una importante tradición en materia de microahorro (si bien el microcrédito ha tenido un carácter más marginal, hubo un tiempo en el que prosperaron, por ejemplo, los montes de piedad). Un ejemplo de microahorro lo constituyen los depósitos plurianuales de bajo coste.

3.3.2.3 La actividad de las finanzas éticas se basa en los siguientes principios<sup>(1)</sup>:

- a) la no discriminación de sus destinatarios por motivos de sexo, origen étnico, religión o patrimonio, partiendo de la base de que el crédito, en todas sus modalidades, constituye un derecho humano;
- b) el acceso a los más débiles, basándose en la validez de las modalidades de garantía personal, de categoría o de comunidad, en estricto pie de igualdad con las garantías basadas en el patrimonio;
- c) la eficiencia que, en el ámbito de las finanzas éticas, no se define en términos de beneficencia, sino de actividad económicamente vital y socialmente útil;
- d) la participación del ahorrador en las elecciones que hace la empresa que recolecta el ahorro, tanto indicando sus preferencias por lo que respecta al destino de los fondos, como recurriendo a mecanismos democráticos de participación en las decisiones;
- e) la transparencia completa y el acceso de todos a la información, razón por la cual el ahorro debe ser nominal y el cliente ha de tener derecho a conocer los métodos de funcionamiento de la institución financiera y sus decisiones a la hora de utilizar los fondos e invertirlos;
- f) el rechazo al enriquecimiento basado exclusivamente en la posesión y el intercambio de dinero, de modo que los tipos de interés se mantengan en los niveles más equitativos posibles, sobre la base de criterios no sólo económicos, sino también sociales y éticos, y

<sup>(1)</sup> Democracia participativa: definiciones extraídas de un estudio financiado por la Agencia Presupuestaria de la Región del Lacio (IT).

g) la ausencia de relaciones financieras con aquellos sujetos y actividades económicas que obstaculicen el desarrollo humano y contribuyan a violar los derechos fundamentales de la persona, como la producción y el comercio de armas, la fabricación de productos que perjudican seriamente a la salud y al medio ambiente, las actividades basadas en la explotación de menores o la represión de las libertades civiles.

3.3.2.4 Por «seguro ético», se entiende cualquier actividad aseguradora cuyo ejercicio se base en los siguientes principios <sup>(1)</sup>:

- a) la mutualidad, entendida en el sentido original de seguro como instrumento de solidaridad entre quienes no se ven afectados por los daños y quienes sufren y presentan una necesidad de compensación;
- b) la asegurabilidad, entendida como la garantía de protección aseguradora a cualquier individuo con el fin de prevenir una posible necesidad, sin distinciones injustas por motivos de edad, discapacidad o cualquier otra inconveniencia social;
- c) la transparencia, entendida como claridad contractual y posibilidad de control de los criterios a la hora de determinar la prima;
- d) la creación de beneficios para el territorio, y
- e) el respeto por igual de la dignidad entre las partes contratantes.

### 3.3.3 La inversión ética

3.3.3.1 La inversión ética propone la financiación de iniciativas relacionadas con el medio ambiente, el desarrollo sostenible, los servicios sociales, la cultura y la cooperación internacional. La selección de los títulos no se limita a la aplicación de los criterios financieros tradicionales, sino que también se basa en criterios de responsabilidad social, como la calidad de las relaciones laborales, el respeto del medio ambiente y la transparencia.

## 4. La responsabilidad social de las empresas

4.1 Las DG Empresa y Asuntos Sociales de la Comisión Europea cooperan con las asociaciones empresariales en determinados ámbitos temáticos. Uno de ellos se basa en la correcta información a los ahorradores, para ayudarlos a comprender mejor los mecanismos de los mercados financieros y los productos disponibles. Las iniciativas en materia de educación financiera constituyen un medio eficaz y socialmente responsable para evitar que los ahorradores inviertan en productos que no se adaptan a sus expectativas ni a su perfil de riesgo.

4.2 La participación de las partes interesadas en las iniciativas de RSE se limita todavía a un número muy reducido de

empresas y, en parte, a actividades orientadas al conjunto de estas partes. Si bien es cierto que aún queda mucho camino por recorrer, sectores enteros como los bancos populares y las cooperativas, las cajas de ahorros, los seguros cooperativos o las mutuas pretenden ampliar y mejorar sus actividades.

4.3 Uno de los problemas que han surgido se relaciona con los métodos de incentivación a los altos directivos y los responsables de los bancos de inversión. Sería necesario proceder a su revisión y restablecer unos niveles razonables que se correspondieran adecuadamente con los beneficios y los resultados de las empresas. En la actualidad, tanto los trabajadores como los consumidores que padecen la crisis financiera desaprueban los excesivos ingresos de los altos directivos, que contribuyen a agudizar las dificultades. Dichos ingresos siguen siendo a menudo elevadísimos, independientemente del éxito, o no, de sus resultados.

4.4 Los nuevos modelos de gestión de las empresas financieras, orientados hacia la maximización de los beneficios a muy corto plazo —algo que se debe también a la evaluación trimestral de los resultados— incitan a adoptar comportamientos en ocasiones irresponsables, como ha ocurrido en los recientes escándalos financieros que han afectado a algunos países de la Unión. Por el contrario, la responsabilidad social se relaciona con la posibilidad de asegurar unos beneficios estables y duraderos en el tiempo, valorizando el capital material e inmaterial de la empresa que constituyen, en el caso de las empresas financieras, los trabajadores y las relaciones de confianza con la clientela.

4.5 El CESE aboga por que se adopten de manera generalizada los códigos de conducta inspirados por la responsabilidad social de las empresas. Es esencial que estos códigos sean comprobables y comprobados, para evitar que se repita el caso de tantos excelentes códigos de conducta suscritos y difundidos por directivos que han estafado a cientos de miles de ahorradores, como ha acaecido en los peores escándalos financieros de estos últimos años <sup>(2)</sup>.

## 5. Los bancos locales y el desarrollo de la economía local y de las PYME

5.1 Los distintos tipos de bancos compiten entre sí en el mismo mercado y ofrecen esencialmente el mismo tipo de servicios. A todos los une un objetivo, la eficiencia económica. Si las sociedades anónimas y los bancos privados se orientan más hacia el beneficio de los accionistas, las otras sociedades se encaminan más hacia el desarrollo económico y social de sus territorios y prestan una especial atención a problemas como el acceso al crédito de la clientela menos acomodada, el desarrollo de las PYME o la promoción de las clases sociales más desfavorecidas y de los territorios periféricos y ultraperiféricos.

<sup>(2)</sup> Estos individuos han sido incluso distinguidos con títulos *honoris causa* con motivaciones como: «comprometido a escala local, nacional e internacional por ejercer su actividad empresarial con valor, tenacidad, inventiva, una gran preparación profesional y clarividencia, asociado todo ello a una ética de comportamiento que desmiente a aquellas personas, pocas eso sí, que consideran que ética y economía son conceptos prácticamente inconciliables».

<sup>(1)</sup> Ídem.

5.2 Las tasas de crecimiento de la economía local aumentan de manera significativa en los territorios con un sistema bancario local más desarrollado. Por otra parte, cabe destacar que, en numerosos países, los bancos locales se constituyen principalmente en cajas de ahorro y sociedades cooperativas que reinvierten en el territorio gran parte de sus beneficios.

5.3 «El sistema bancario tiene una doble responsabilidad: a nivel empresarial, la de mejorar la eficacia en la gestión de los organismos de crédito, medida en términos no sólo de rentabilidad (“ser útil”), sino también de capacidad de innovación y de calidad del capital humano utilizado; a nivel territorial, asume la responsabilidad de contribuir al desarrollo local (“crear desarrollo”), que no se debe medir sólo en función de la cantidad de crédito asignado, sino también de la capacidad de invertir en la selección de proyectos y en la evaluación de las posibilidades de los empresarios y las empresas, algo que podría calificarse de eficacia territorial. La eficacia en la gestión debe servir a la eficacia territorial: no sirve de nada tener bancos eficientes si no contribuyen al desarrollo local»<sup>(1)</sup>.

5.4 Las PYME han encontrado en las sociedades de fianzas y garantías, organizadas también a nivel europeo, un instrumento que facilita eficazmente el acceso de sus asociados al crédito. Estas sociedades favorecen el crédito a la inversión a las pequeñas y medianas empresas que no disponen de las garantías personales que reclaman los organismos de financiación para el establecimiento de una relación bancaria estable.

## 6. El papel de los responsables políticos

6.1 En este contexto, el CESE considera inadecuado un enfoque intervencionista, ya que, según demuestra la experiencia, es preferible que las iniciativas con un marcado carácter social y ético nazcan espontáneamente desde abajo. Toda intervención «activa» implica el riesgo de frustrar y desviar la espontaneidad, que es la principal garantía de «biodiversidad» del sistema económico y financiero. Al mismo tiempo, el CESE considera que los responsables políticos deben evitar toda acción que pueda obstaculizar las iniciativas existentes y la formación espontánea de nuevas iniciativas.

6.2 El CESE se plantea si las iniciativas de carácter ético y social emprendidas por organizaciones orientadas fundamentalmente al beneficio deben gozar de ventajas fiscales o reguladoras. A este respecto, cabe distinguir dos situaciones bien distintas.

6.2.1 Cuando una organización dedicada al beneficio emprende una iniciativa estructuralmente distinta de su actividad principal (como es el caso, por ejemplo, de la operación *Point Passerelle* del *Crédit Agricole*), no debería haber muchas dudas a la hora de concederle una compensación respecto del procedimiento habitual.

6.2.2 Por el contrario, cuando una organización dedicada al beneficio emprende una iniciativa que no puede separarse es-

tructuralmente de su actividad principal, se debe ahondar en el debate para evaluar la conveniencia de introducir un sistema de compensación. Quienes consideran que es conveniente la compensación —fiscal, financiera o reglamentaria— opinan que lo positivo de las repercusiones externas de la iniciativa justifica un trato de favor. Sin embargo, también se oyen opiniones contrarias que se basan en dos consideraciones principales: sólo las iniciativas emprendidas en el marco de un equilibrio económico autónomo (es decir, en condiciones de garantizar un beneficio adecuado) pueden durar en el tiempo. Por otra parte, una actuación verdaderamente ética y social ha de ser desinteresada, sin necesidad de justificarse por ventajas de orden reglamentario, financiero o fiscal. Así, la actuación ético-social conlleva el aspecto «autorremunerativo»: el simple hecho de hacer el bien debe recompensar de por sí a quien lo hace.

6.2.3 El CESE considera que, hoy por hoy, todos los sistemas reconocen en la práctica una compensación por iniciativa ética o social. La normativa fiscal admite la deducción de los gastos a condición de que sean inherentes a la creación de la renta. El principio de inherencia se excluye (obviamente con determinados límites y condiciones) cuando las cargas representan gastos dictados por la generosidad y destinados a organizaciones de beneficencia o utilidad social. En este caso, en efecto, se prevé la deducción de la renta imponible fiscalmente incluso cuando las cargas no son inherentes a la creación de esta renta.

6.2.4 En opinión del CESE, el marco normativo nunca es neutro en relación con los comportamientos de organizaciones e individuos. Basándose en esta aseveración, el Comité considera que en un sistema que ya incentiva determinados comportamientos, la idea de sistematizar y generalizar el principio según el cual, en presencia de iniciativas éticas y sociales, sería conveniente ofrecer un sistema de compensación, responde a criterios de equidad y racionalidad de la acción pública en la economía y en la sociedad.

6.2.5 El principio propuesto por el CESE consistiría en asignar el beneficio de la compensación a las iniciativas éticas y sociales de las instituciones, y no directamente a estas últimas. El CESE cree que, de por sí, este principio no está fuera de lugar: no se puede separar de manera forzada la ética de la economía, ni imponer que sólo se puedan considerar verdaderamente éticas aquellas iniciativas que no reportan ningún beneficio económico para el que las emprende. De este modo, se dejaría de identificar las iniciativas éticas exclusivamente con las obras de beneficencia o las manifestaciones de generosidad.

## 7. Compensación financiera y fiscalidad

7.1 El CESE valora positivamente las iniciativas en este sentido. Este enfoque se justifica también a nivel económico. Por distintas razones relacionadas con elecciones de carácter político, las dificultades de la hacienda pública o las orientaciones de eficiencia económica, se ha asistido en los últimos diez o veinte años a una reducción del Estado «social». Para evitar una excesiva caída en el bienestar de la población, el crecimiento económico no podrá ser el único resorte del que dependa toda demanda relativa al bienestar y a la protección social, sino que será necesario favorecer espacios para el desarrollo de iniciativas desde abajo.

<sup>(1)</sup> Alessandrini, P. «*Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni*» (2003).

7.2 La manera en que los Países Bajos han organizado el sector del seguro de enfermedad proporciona un ejemplo de normativa que favorece la integración entre los sectores público y privado, con vistas a seguir garantizando unas normas elevadas de Estado «social». Si, por una parte, las compañías de seguros tienen la obligación de asegurar a todos los ciudadanos, por otra, estas compañías pueden acceder a un sistema público de compensación habida cuenta de que deben asumir mayores riesgos. El mercado neerlandés también ha tomado iniciativas ejemplares para facilitar el acceso de las personas seropositivas al seguro de vida.

7.3 Bélgica ofrece un ejemplo interesante de compensación financiera para favorecer el acceso a los servicios financieros básicos. En ese país opera un fondo interbancario que concede compensaciones a aquellos intermediarios que proporcionan mayor facilidad en el acceso a los servicios: así pues, los intermediarios más restrictivos son contribuidores netos de este fondo, mientras que los que adoptan un enfoque más abierto son beneficiarios netos.

7.4 Por lo que se refiere a las desgravaciones de impuestos, ya existe un régimen extendido que favorece a las sociedades cooperativas con fines de mutualidad.

7.5 Un ejemplo de legislación que asigna ventajas fiscales a las organizaciones con una vocación social explícita es la que regula en Italia las organizaciones de utilidad social sin ánimo de lucro.

## 8. Normativa

8.1 Las normas imponen costes y obligaciones que pesan en el funcionamiento de las empresas y los intermediarios. En los últimos veinte años, las intervenciones han venido guiándose por la igualdad de condiciones. Al colocar a todos los agentes

comparables en un estricto pie de igualdad (por ejemplo, los bancos, las compañías de seguros, etc.), las normas han sido un instrumento para favorecer el refuerzo de la competencia y la eficiencia económica. Sin embargo, aplicado con demasiada rigidez y sin los correctivos adecuados, este principio se convierte en un obstáculo insuperable para la creación y supervivencia de las iniciativas éticas y sociales. Este peligro puede limitarse si se aplica de manera sistemática y específica el denominado «principio de proporcionalidad», en virtud del cual un pequeño intermediario con una actividad limitada no puede ser sometido a las mismas cargas reglamentarias que una organización multinacional compleja.

8.2 Siempre que sea posible demostrar que una organización renuncia, al menos en parte –aunque de modo estructural y permanente–, al criterio de maximización de los beneficios para promover iniciativas de carácter ético y social, aquélla debería beneficiarse de un régimen fiscal y reglamentario que difiera, al menos parcialmente, del régimen general. En algunos Estados miembros, los inversores éticos ya se benefician de una derogación a la Directiva bancaria. Se trata, pues, de trabajar con el objetivo de hacer extensivo este principio a todos los países.

8.3 A pesar del reconocimiento obtenido por este papel en el Tratado Europeo, son aún muchos los Estados miembros que no lo reconocen ni defienden explícitamente. Hay que impulsar un reconocimiento más sistemático y amplio de esta modalidad de gobernanza empresarial.

8.4 Al garantizar que los Estados miembros no adoptan medidas que supongan una distorsión de la competencia, la Comisión Europea puede favorecer la protección de la diversidad en la oferta de servicios financieros, bancarios y de seguros. Las normas relativas a las ayudas estatales deberían tener en cuenta estos aspectos.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones Unión Europea-Brasil»

(2009/C 100/15)

En el Pleno del 16 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las relaciones Unión Europea-Brasil».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. P. BARROS VALE; coponente: Sr. G. IULIANO).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social ha aprobado por 116 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Resumen

1.1 El presente dictamen examina la evolución de las relaciones UE-Brasil y el papel político y económico emergente que este país está desempeñando con fuerza creciente en el ámbito internacional.

1.2 En 2007 se aprobó la nueva *Asociación Estratégica UE-Brasil* <sup>(1)</sup>, concretada en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-Brasil, de 4 de julio de 2007. El CESE aporta en el presente dictamen sus recomendaciones a las propuestas del Plan de Acción Conjunto que desarrolla los contenidos de la Asociación Estratégica, entre otros: dimensión participativa y cohesión económica y social, cooperación económica y comercial, educación, investigación y desarrollo, diálogo social, medio ambiente, cambio climático y biocombustibles, e inmigración.

1.3 Por lo que se refiere al papel del CESE, el dictamen propone la creación de una Mesa Redonda de la sociedad civil UE-Brasil, a semejanza de las que ya tiene con India y China. Su contraparte en este nuevo órgano será el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, institución homóloga brasileña creada por Lula da Silva en 2003. El dictamen realiza propuestas sobre la futura composición y funcionamiento de dicha Mesa Redonda y enumera los temas que, a su juicio, deberían figurar en la agenda, y que abarcan cuestiones económicas, sociales y medioambientales; relaciones en el ámbito multilateral; la cooperación tripartita UE-Brasil con terceros países; y el papel de Brasil en la integración del Mercosur y en las relaciones UE-Mercosur.

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil», COM(2007) 281 final, 30.5.2007.

### 2. Motivos del dictamen

2.1 El presente dictamen, a semejanza de lo que sucedió en el pasado respecto de China y la India, pretende preparar la creación de una Mesa Redonda UE-Brasil de la sociedad civil, reflejando, a la vez, la posición del CESE en relación con la propia Mesa Redonda.

2.2 Debe también mencionarse que la Mesa Redonda se inscribe en una estrategia más amplia de la UE que se halla en la base de la Asociación Estratégica entre la UE y Brasil y queda patente en las conclusiones de la Cumbre UE-Brasil que tuvo lugar en Lisboa, en las que se promueve la cooperación entre el Comité Económico y Social Europeo y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil (CDES) como parte de la arquitectura institucional de las relaciones entre las dos partes <sup>(2)</sup>.

2.3 El dictamen abordará la situación presente de las relaciones UE-Brasil, así como su historia y las perspectivas futuras, analizando la posición de Brasil en relación con el Mercosur y la comunidad internacional, y centrándose en las cuestiones que directa o indirectamente influyen o determinan las relaciones de este país con la UE a distintos niveles.

2.4 Con esta iniciativa del CESE se pretende esbozar el funcionamiento futuro y los principales temas que, en opinión del Comité, deberán conformar la existencia y actividad de la Mesa Redonda, y servir de documento de la sociedad civil organizada europea para la cumbre UE-Brasil, cuya celebración está prevista en diciembre de 2008, y en la que se espera que la creación de dicha Mesa encuentre una acogida política favorable.

<sup>(2)</sup> Cumbre UE-Brasil, Lisboa, 4 de julio de 2007 — Punto 16 de la Declaración conjunta — PR 11531/07 (Presse 162).

### 3. Marco de acción

#### 3.1 Antecedentes

3.1.1 En Brasil, terminado el periodo de la colonización, ha permanecido, hasta nuestros días, un patrimonio de buenas relaciones con todos los países europeos. La idea de estructurar las relaciones entre la UE y Brasil encierra, por lo tanto, un único elemento de novedad representado por la misma UE que integra, valoriza y quiere profundizar la organización sistemática y continua de una cooperación a largo plazo entre las dos áreas.

3.1.2 Esta aproximación ha sido ya objeto de iniciativas diversas para su formalización a distintos niveles, como atestiguan, en lo que se refiere a la sociedad civil organizada, el Acuerdo Interinstitucional firmado en julio de 2003 entre el CESE y el CDES, que fue precedido por el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa de Brasil, en 1992. El CDES, con el que el CESE mantiene estrechas relaciones, existe desde mayo de 2003, está actualmente presidido por el Presidente de la República e integrado por 102 consejeros <sup>(1)</sup>.

3.1.3 A pesar del empeño de ambas partes, las relaciones no se han desarrollado como se esperaba, sobre todo a nivel económico y social, aunque todo hace pensar que 2007 ha sido el año del relanzamiento de las relaciones, especialmente en ámbitos de carácter no comercial. Las iniciativas han sido diversas <sup>(2)</sup>, y el trabajo desarrollado deberá intensificarse aún más en 2008 a raíz de la materialización de la Asociación Estratégica entre la UE y Brasil, tal como preconiza la Comunicación de la Comisión de mayo de 2007. Existe, sin embargo, una desproporción entre la intensidad con que se desarrolla la integración bilateral entre los países miembros y Brasil, en el ámbito económico y empresarial, y el lento ritmo de la cooperación en general y en algunos ámbitos específicos, entre la UE y Brasil. Las inversiones de los países europeos en Brasil y su cooperación comercial e industrial y de ayuda al desarrollo, así como el diálogo entre actores sociales, son precedentes positivos que justifican un papel más claro y fortalecido de la sociedad civil para garantizar una dimensión social a las relaciones económicas y sociales que se pretende acelerar.

3.1.4 La celebración de la Cumbre de Lisboa, el 4 de julio de 2007, logró por fin sentar bases sólidas para la relación bilateral

<sup>(1)</sup> Los interlocutores sociales constituyen casi la mitad del conjunto del CDES. Participan también consejeros procedentes de fundaciones privadas, ONG laicas y religiosas, asociaciones para los discapacitados, movimientos populares y cooperativas, organizaciones de estudiantes y de los rectores de universidades, además de institutos de estudio y de investigaciones sociales, económicas, estadísticas, etc.

<sup>(2)</sup> Por lo que respecta a la sociedad civil, cabe señalar las siguientes iniciativas: realización de un seminario conjunto (CDES y CESE) en julio, en Brasilia, sobre el tema «La UE y el Mercosur: contribución de las instituciones de la sociedad al desarrollo nacional y regional»; y firma, por el CESE y el CDES, de una declaración conjunta en la que se expresa la voluntad de las partes de intensificar las relaciones UE-Brasil.

institucional al más alto nivel político, estableciendo mecanismos de diálogo duradero que allanan el camino para una nueva fase fructífera de las relaciones. Esta nueva fase contempla el fortalecimiento de los diálogos políticos sectoriales, la respuesta a los diversos desafíos globales actuales y futuros, la expansión y profundización del comercio y de las relaciones económicas y la aproximación entre los pueblos de Europa y Brasil.

3.1.5 Como se señala en la Comunicación de la Comisión, la Asociación Estratégica UE-Brasil puede contribuir poderosamente a reforzar el liderazgo positivo de Brasil a nivel mundial y regional. En este sentido, la asociación estratégica se concibe como un factor complementario y dinamizador de los procesos de integración regional, especialmente del Mercosur y de las negociaciones del mismo con la Unión Europea para alcanzar un Acuerdo de Asociación birregional, así como en el movimiento que promueve la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

#### 3.2 Contexto

3.2.1 Gracias al dinamismo de su población y la dimensión de su territorio (que tiene fronteras con casi todos los países de Sudamérica) y economía, Brasil se ha convertido en uno de los principales actores de la escena internacional, desempeñando un papel fundamental en la construcción del Mercosur y, en general, en América Latina, y cada vez más en el ámbito de las negociaciones sobre las normas del comercio mundial, siendo posible prever su importancia como uno de los principales protagonistas mundiales [BRICS <sup>(3)</sup>] en el siglo que acaba de comenzar. Brasil, que ha desarrollado su modelo con una atención particular a la experiencia de desarrollo económico y social europeo, tuvo también el mayor papel de promoción de la dimensión política y social en las estrategias del Mercosur, por lo demás muy similares a las aplicadas en la integración comunitaria.

3.2.2 Ante la ambición de los objetivos de las relaciones UE-Brasil, especialmente en lo que se refiere a la integración económica y social, parece necesario un fortalecimiento institucional de la estructura brasileña que garantice la interfaz entre ambas partes, de manera que se potencien la eficacia y los resultados de la asociación estratégica pretendida por ambas partes.

3.2.3 Hasta ahora, las apuestas brasileñas en términos de relaciones con la UE se han centrado en ámbitos de contenido comercial y económico, como es el caso de los biocombustibles y de la cooperación triangular (UE, Brasil y países en desarrollo), de posicionamiento y actuación «al lado» de la UE en lo que se refiere al cambio climático y en el ámbito de la ciencia y la tecnología.

<sup>(3)</sup> Brasil, Rusia, la India y China.



3.2.4 Las relaciones bilaterales entre Brasil y los Estados que constituyen actualmente la UE, fruto de la importante posición que Brasil ocupa en el mundo global, supera con creces las relaciones económicas y comerciales, y se debe, en gran medida, a la existencia de grandes comunidades de distintas nacionalidades europeas en Brasil, así como comunidades dinámicas de inmigrantes brasileños en muchos países europeos. Existe, pues, un flujo humano en ambos sentidos que dura desde hace varios siglos y que ha ido creando lazos estrechos entre Brasil y muchos de los Estados miembros de la UE.

3.2.5 La próxima cumbre entre la UE y Brasil tendrá lugar en diciembre de 2008 en Río de Janeiro, y constituirá un nuevo marco independientemente de la evolución que pueda tener el acuerdo entre la UE y el Mercosur. El establecimiento de una agenda común con el fortalecimiento del multilateralismo, la mejora de los estándares relativos a los derechos humanos, a la democracia y a la buena gobernanza, la promoción del desarrollo social y humano, la protección del medio ambiente, de la seguridad energética, de la estabilidad y prosperidad de América Latina, el fortalecimiento de los lazos económicos y comerciales (prestando atención a las cuestiones de los mercados financieros), de la sociedad de la información, del transporte aéreo y marítimo, de la cooperación científica y tecnológica y de la promoción de la paz y el intercambio en la educación, en la cultura y entre las sociedades civiles de ambas partes son objetivos propuestos por la UE que se pretende configuren un plan de acción conjunto que pueda aprobarse, a más tardar, en la cumbre del año en curso.

3.2.6 Si es importante el establecimiento de un marco claro para las relaciones entre la UE y Brasil, es evidente que las relaciones en lo cotidiano se van forjando fundamentalmente no a través de los llamados «representantes políticos», sino a través de la multiplicidad de formas que presenta la sociedad civil. Son las empresas, las instituciones sin ánimo de lucro, en sus más diversas formas, y los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, quienes constituyen el verdadero motor del desarrollo de esta relación. Los sindicatos y las asociaciones empresariales, por ejemplo, han sido y siguen siendo fundamentales para las reformas en el país: en su Informe general sobre las Américas (2006), la OIT ha hecho mención expresa de Brasil, por haber mejorado la tutela de la salud y de la seguridad en los puestos de trabajo y porque los sindicatos y las empresas han comprendido la importancia de dar prioridad a la integridad de los trabajadores respecto a presentar sólo reivindicaciones salariales. Las ONG también han acompañado el esfuerzo nacional por redistribuir los recursos, comenzando por los sectores sociales y los territorios más pobres; se ha tratado no sólo de un esfuerzo por combatir la pobreza, sino también de una promoción de la cohesión social y económica a la que contribuyó la participación de los interlocutores sociales, de las cooperativas y de las redes de ONG distribuidas en todo el territorio. Un verdadero nuevo modelo de desarrollo exitoso, de participación amplia de la sociedad civil, reconocido por el PNUD,

y que logró construir el monitoraje del Índice de desarrollo humano, y llegó al nivel de cinco mil municipios brasileños, gracias a la colaboración activa de la sociedad. Además, la Comisión Europea <sup>(1)</sup> indica que en 2005 la UE llevó a buen término 37 proyectos (24 millones de euros en total) con el apoyo de las ONG locales: la Comisión destaca que los socios de estos proyectos son responsables, competentes y capaces de asumir los desafíos y adaptarse a los cambios.

3.2.7 Las relaciones en numerosos ámbitos entre la UE y Brasil no se han potenciado debido a la carencia de una política clara de promoción de la lengua portuguesa y la ausencia de herramientas de difusión del idioma.

3.2.8 Habida cuenta de la dimensión de los respectivos mercados y sus particularidades, aún queda mucho por hacer en lo que respecta al fomento del potencial turístico de la UE en Brasil y de Brasil en la UE.

### 3.3 *Perspectivas futuras*

3.3.1 **Dimensión participativa y cohesión económica y social.** En el marco político brasileño, el desarrollo y la consolidación democrática son prioritarias. En este proceso, el refuerzo de la democracia participativa constituye un eje político fundamental. La democracia participativa se basa en la Constitución brasileña y diversos mecanismos de participación ya establecidos. Para la sociedad civil organizada y, en particular, el CDES, estas formas de expresión de los ciudadanos son muy importantes.

Brasil está desarrollando una experiencia de participación articulada a diferentes niveles para implementar los principales programas de redistribución de los recursos y de promoción social. Por su parte, la UE ha desarrollado desde hace algunas décadas un sistema similar para realizar la política de cohesión económica y social. Las dos experiencias pueden útilmente ser confrontadas, sobre todo teniendo en cuenta que las disparidades regionales en Brasil siguen siendo grandes, a pesar de una mejoría del coeficiente de Gini <sup>(2)</sup>. Hay que hacer hincapié en que estas formas de participación integran, asimismo, las organizaciones de los interlocutores sociales (sindicatos y empresarios), las ONG, las autoridades nacionales, regionales y locales. De esta manera se construyen redes de actores corresponsables de las políticas de desarrollo y de equidad.

<sup>(1)</sup> Brasil — Documento de estrategia por país, 2007-2013.

<sup>(2)</sup> Es una medida que se utiliza, por lo general, para calcular la desigualdad en la distribución de la renta; la gráfica muestra en su eje de ordenadas el número de habitantes, mientras que en su eje de abscisas muestra la renta.

**3.3.2 Cooperación económica y comercial, la cuestión agrícola.** Será necesario elaborar estrategias e instrumentos para mantener el desarrollo de una integración económica y comercial cada vez más profunda, comenzando por los sectores estratégicos donde Brasil y la UE tienen posiciones competitivas frente a la globalización; será también importante desarrollar lugares de participación y monitoraje de la sociedad civil organizada sobre las tendencias de las inversiones y los resultados de la cooperación. Brasil, uno de los mayores exportadores mundiales de productos alimentarios, considera en la actualidad ser capaz de responder al aumento de la demanda internacional en este ámbito si recibe a tal fin las inversiones exteriores necesarias. Hay que señalar que el aumento de la producción agrícola brasileña se ha logrado gracias al incremento de la productividad más que a la ampliación del área de cultivo, lo que podría constituir un factor importante para frenar la deforestación del Amazonas. En el marco de la OMC (negociaciones de Doha y progresos del G-20) las dificultades encontradas respecto al debate sobre los subsidios a los productores agrícolas y a los aranceles sobre los productos reflejan los diferentes intereses de la UE y de Brasil. La reforma de la PAC debe agilizarse para obtener una mayor justicia y equilibrio en los intercambios comerciales de productos agrícolas, aportar una mayor transparencia al mercado y aumentar la seguridad alimentaria y veterinaria con vistas a aumentar la confianza de los consumidores.

**3.3.3 Cooperación en el sector educativo.** Este tema tiene que ser prioritario en el marco de la mesa redonda y representa una de las prioridades elegidas por la Comisión Europea. El CESE recomienda que se respete esta prioridad y se dé una relevancia especial a la experiencia europea de aprendizaje a lo largo de toda la vida respaldada por los actores sociales europeos en el marco del Diálogo Social y de la estrategia de Luxemburgo para fomentar el empleo; esto podría configurarse como una «buena práctica» europea, útil también para Brasil. Es correcto apoyar el enfoque del CSP sobre educación superior, pero los desafíos que Brasil afronta en los niveles primario y secundario de la educación son fundamentales. La aproximación entre Brasil y la UE puede hacerse, en gran medida, a través del intercambio entre las instituciones de enseñanza en sus distintos niveles y, en particular, con la participación de alumnos y profesores. La propia experiencia de intercambio de estudiantes en la UE, de gran éxito, debe servir de base para programas semejantes entre la UE y Brasil, aparte del ya previsto *Eramus Mundus* (de dimensiones necesariamente limitadas) en el Documento de estrategia por país 2007-2013, creando así para el futuro lazos de unión y conocimiento recíproco.

**3.3.4 Cooperación en el sector de la investigación y el desarrollo.** Es en el sector de la investigación y el desarrollo donde pueden existir importantes complementariedades y sinergias debido a los diferentes enfoques particulares dados por las respectivas comunidades científicas y tecnológicas y a las prioridades asociadas a las opciones de las dos diferentes economías y culturas. La UE debería, en particular, estudiar la posibilidad de abrir una vía preferencial (*fast track*) para los investigadores brasileños en el ámbito del 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la UE.

**3.3.5 Diálogo social en las multinacionales europeas que operan en Brasil.** La experiencia de los Comités Sindicales Europeos, instrumentos de información y consulta de los trabajadores en las multinacionales europeas, constituye otro ejemplo de buena práctica europea que se podría extender, de manera voluntaria o en el marco de la Responsabilidad Social de las Empresas, a las multinacionales europeas que operan en Brasil.

**3.3.6 Medio ambiente, cambio climático y biocombustibles.** En un momento en que en la agenda internacional son prioridades, por un lado, la lucha contra el cambio climático y, por otro, la búsqueda de fuentes de energía sostenibles y menos contaminantes, Brasil puede representar para Europa y el mundo un importante abastecedor de biocombustibles, en particular bioetanol, sector donde recientemente se han producido progresos considerables. Además, Europa y Brasil pueden cooperar de común acuerdo con África exportando la tecnología y los conocimientos especializados brasileños que permitan la producción de bioetanol en este continente, promoviendo su desarrollo gracias a una nueva cooperación política tripartita.

La preservación de la selva amazónica<sup>(1)</sup> es una cuestión relevante para los intereses europeos y mundiales; con vistas a este gran objetivo deberán establecerse asociaciones internacionales con la participación de entidades, ya sea públicas o privadas, sin olvidar en momento alguno los límites impuestos por la soberanía de la Ley y del Estado brasileño a dicho patrimonio mundial. La opinión pública y las autoridades brasileñas son muy sensibles a este tema, pero la actual situación del mundo y su evolución previsible hacen que sea una prioridad absoluta en la cooperación entre Brasil y Europa.

Importa señalar que hace ya casi tres años se creó el «Diálogo UE-Brasil para el desarrollo sostenible y contra el cambio climático», si bien sus actividades se han limitado hasta la fecha a reuniones para establecer un programa con el objetivo de que ambos lados se puedan posicionar en relación con las cuestiones definidas.

<sup>(1)</sup> El Gobierno brasileño lleva a cabo en la actualidad el «Plan Amazonía Sostenible» (PAS), con estrategias, expectativas y medidas para la región amazónica, y se propone establecer formas de intervención pública en esa área vastísima, en particular la lucha contra la deforestación, no como cuestión exclusivamente medioambiental, sino como parte de la acción del Gobierno. Además, existe un fondo, al que todos pueden contribuir, destinado a apoyar la reducción de emisiones en la selva amazónica, creado como parte de una serie de medidas con resultados comprobados y no de apoyo a proyectos experimentales o piloto.

**3.3.7 La pobreza y los problemas sociales.** En 2007 Brasil ocupaba el 70º lugar en la clasificación mundial del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, posición más bien modesta si la comparamos con los países que tienen un nivel de desarrollo económico y tecnológico similar. Según los datos de las Naciones Unidas, entre 2003 y 2005 los brasileños que se encontraban por debajo del umbral de la pobreza disminuyeron en un 19,3 %; hoy representan el 22,8 % de la población (o sea, 43 millones). Los programas sociales del Gobierno de Lula han sido capaces de realizar algunos avances pequeños pero eficaces en la lucha contra la pobreza y las desigualdades (1). Pero Brasil sigue siendo uno de los países con grandes desigualdades internas: el 20 % más pobre recibe el 4,2 % de los recursos nacionales, principalmente en el nordeste. El acceso a la educación ha mejorado en los últimos años, pero existen todavía desigualdades a nivel territorial, en particular en la educación superior. La tasa de alfabetización es bastante alta (93,6 %) entre los jóvenes (15-24 años), mientras que el analfabetismo sigue siendo acusado entre los adultos (12 %). Los indicadores sanitarios también han mejorado. Brasil gasta el 7,9 % de su PIB en sanidad (el promedio de la OCDE es del 8,72 %). Las políticas sociales han tenido un impacto en la disminución de la tasa de mortalidad de los menores (36 por 1 000), pero todavía falta mucho por hacer, sobre todo en las regiones del norte y nordeste del país. Según el UNAIDS, alrededor de 650 000 brasileños tienen el virus VIH: Brasil garantiza, con una ley nacional, el acceso universal a los tratamientos médicos, incluidos los anti-retrovirales. En el período 2004-2006, el desempleo descendió del 12,3 % al 8,4 %. Además, el desempleo juvenil (18-24 años) disminuyó, pero sigue siendo alto. Por lo tanto, la creación de nuevos puestos de trabajo es una de las prioridades del programa del Gobierno, junto con la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzado (2). El acceso a la propiedad de la tierra es un problema muy delicado: el 1 % de los terratenientes controlan la mitad de las tierras fértiles. La reforma agraria forma parte de la agenda del Gobierno, que se propone redistribuir la tierra entre 430 000 familias campesinas, proceso que debería haber terminado en 2007, pero que presenta grandes retrasos (3). Queda mucho que hacer respecto al grave problema de la vivienda: en efecto, varios millones de brasileños viven todavía en *favelas*.

**3.3.8 Flujos migratorios.** Los flujos migratorios entre los países europeos y Brasil son desde hace muchos años un fenómeno constante y bidireccional. (Comentario: a lo largo del siglo XX los flujos migratorios a Brasil procedentes de Europa fueron predominantemente de poblaciones de Italia y Alemania, seguidos, por orden de importancia numérica, por Portugal, España y Polonia. Ello explica que actualmente Brasil cuente con más de 30 millones de descendientes de italianos y 8 millones de origen alemán). Las cuestiones migratorias tienen que formar parte, hoy en día, de las iniciativas y propuestas de la UE relativas a la inmigración desde terceros países, teniendo en cuenta la necesidad de combatir la inmigración irregular,

(1) Véase, en particular, el innovador programa *Bolsa Família* (2 380 millones de reales), del que se han beneficiado 8,7 millones de familias (datos de finales de 2007).

(2) Este problema afecta, sobre todo, a los niños: según la OIT, en 2004, 450 000 menores estaban obligados a llevar a cabo trabajos domésticos, en la agricultura o en la industria del sexo.

(3) El *Movimento sem terra* de los agricultores pobres (1,5 millones de miembros) reivindica una reforma agraria radical. Por el momento no forma parte del CDES.

pero sobre todo de favorecer los flujos que son beneficiosos para ambas partes (4). Los gobiernos de la UE deben reconocer que Europa es un área en evidente declive demográfico, mientras que Brasil presenta perspectivas significativas de crecimiento en algunas zonas del país (5). Por la particular importancia de la perspectiva de una asociación estratégica UE-Brasil, las cuestiones de los flujos migratorios desde y hacia Brasil deberían, entonces, ser abordadas con unos criterios específicos: ambas partes deberían perseguir una simplificación de los procedimientos para los visados y las estancias, así como una mejor y más amplia información sobre la posibilidad de migraciones regulares, y deberían conceder prioridad a los intercambios de estudiantes e investigadores, pero evitando incentivar la fuga de cerebros. Además, es indispensable definir conjuntamente un sistema de reconocimiento recíproco de los diplomas, de las competencias y de la experiencia, así como de la transferibilidad de los derechos de pensión.

**3.3.9 Acercar a nuestros pueblos («Bringing Our People Together»).** La importancia de esta cuestión para los gobiernos de ambas partes se manifestó con claridad en la Cumbre de Lisboa, y su relevancia fue señalada en el punto 16 de sus conclusiones (6). Separados por el Atlántico pero unidos por una historia común, Brasil y Europa pueden y deben promover el intercambio y mutuo reconocimiento de sus realidades sociales, naturales, artísticas, culturales y científicas. La sociedad civil es un medio fundamental para lograr este objetivo, mediante la promoción de actos culturales y deportivos, u otras manifestaciones que permitan a los pueblos de Brasil y Europa conocerse y acercarse, creando una dinámica de organización continua y permanente de iniciativas conjuntas.

**3.3.10 La situación de las relaciones económicas.** Es evidente el aumento de los flujos comerciales entre Brasil y la UE, como muestran los datos del Gobierno brasileño, en el periodo comprendido entre enero y mayo de 2008: las exportaciones brasileñas a la UE aumentaron el 19 % respecto del mismo periodo del año precedente. La UE es el principal destino de las exportaciones brasileñas después de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Asia y Estados Unidos. La UE es el segundo socio comercial más importante después de Asia. Si esta tendencia continúa, el comercio bilateral en 2008 podrá llegar al récord de 84 mil millones de dólares (+25 % respecto de 2007) (7). Las posibilidades de intercambio entre la UE y Brasil pueden alcanzar objetivos todavía más ambiciosos, pero será necesario simplificar los procedimientos, desburocratizarlos y asegurar el respeto de las normas, así como de las disposiciones relativas a la propiedad intelectual. Será también fundamental que el Gobierno brasileño revise los aranceles que gravan la importación de algunos productos, factor que dificulta considerablemente la entrada de productos europeos en Brasil.

(4) Respecto al «paquete de inmigración» de la UE, nos remitimos a las críticas y sugerencias del CESE ampliamente documentadas en una serie de dictámenes sobre las disposiciones propuestas, así como en dictámenes de iniciativa y exploratorios.

(5) La tasa de natalidad brasileña en 2006 fue de dos nacimientos por mujer, basándose en la encuesta de la PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de domicilios) de 2006.

(6) [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)

(7) Para profundizar en este tema, sírvase remitirse a los anexos económicos.

#### 4. Mesa Redonda UE-Brasil

##### 4.1 Organización y funcionamiento

4.1.1 La creación de una Mesa Redonda UE-Brasil representará una significativa señal de la importancia que ambas partes dan a sus futuras relaciones.

4.1.2 El CESE considera que la Mesa Redonda debería reunirse dos veces al año, una en Brasil y otra en Europa, de manera que se pueda ampliar y desarrollar el papel de la sociedad civil en la cooperación entre la UE y Brasil.

4.1.3 La Mesa Redonda deberá tener una participación paritaria, con igual número de miembros del CESE y del CDES, con delegaciones cuya dimensión se considera hoy en día razonable que consten de doce consejeros por cada parte.

4.1.4 La Mesa Redonda deberá debatir y establecer su propio sistema de funcionamiento, a fin de garantizar el equilibrio y unas normas estables de trabajo.

4.1.5 El CESE estima de gran utilidad y conveniencia que en el sitio Internet del CESE se cree una página Web dedicada a la Mesa Redonda UE-Brasil, con el propósito de potenciar y activar la intervención y contribución de la sociedad civil.

##### 4.2 Propuestas temáticas para la futura agenda de diálogo

Es evidente que el valor añadido que la futura Mesa Redonda puede representar en la cooperación estratégica que se pretende desarrollar está estrechamente ligado a la relevancia de las materias que vayan a abordarse prioritariamente en su seno, por lo que el CESE considera prioritarios los siguientes ámbitos temáticos de debate <sup>(1)</sup>:

###### 4.2.1 Ámbito económico y social

— Cooperación económica, comercio bilateral e inversiones;

— Consecuencias de la globalización, reducción de sus impactos negativos y fomento de sus virtudes;

— Evaluación de los modelos sociales, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas políticas en este ámbito, teniendo en cuenta el papel de la sociedad civil y la promoción de su intervención real y eficaz;

— Acompañamiento de la evolución de las propuestas, modelos y medidas de la OMC;

— Análisis de los movimientos migratorios y cooperación en materia de derechos de los emigrantes europeos en Brasil y de los emigrantes brasileños en Europa, con vistas a la plena integración de los ciudadanos en los países de destino;

— Intercambio de experiencias en el ámbito de las relaciones sociales y laborales, en particular en lo que se refiere al papel de los interlocutores sociales en el desarrollo equilibrado de los países, las relaciones entre empresarios y trabajadores, la organización y composición de las estructuras empresariales y sindicales, la legislación laboral y la negociación de contratos colectivos de trabajo;

— Debate sobre las cuestiones alimentarias y fitosanitarias y, en particular, sobre el funcionamiento y el intercambio de los mercados agrarios, incentivando el intercambio de experiencias y de buenas prácticas con miras a un desarrollo sostenido de este sector;

— Debate sobre la problemática de la sociedad de la información y el papel de las tecnologías de la información y la comunicación en el actual contexto de desarrollo sostenible de los países;

— Promoción del debate sobre la responsabilidad social de las empresas y desarrollo de iniciativas de sensibilización de los diversos agentes implicados, en el sentido de una rápida y eficaz apropiación, por parte de la comunidad empresarial, de sistemas adecuados;

<sup>(1)</sup> En la formulación de las propuestas temáticas para su debate por la Mesa Redonda, se tuvieron en cuenta las estipulaciones de la Estrategia de Lisboa, dado que se trata de un instrumento estratégico de enorme importancia para la UE, por lo que el CESE no podía sustraerse, a la hora de formular las propuestas, a las directrices, los conceptos y los fines que figuran en ella.

- Debate sobre la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y los derechos de las minorías étnicas y sociales y promoción de iniciativas que conduzcan a la asimilación e integración de estos conceptos.
- Infraestructuras y servicios, debate sobre este tema centrándose la atención en cuestiones como la construcción de redes viarias y la constitución, entre otras cosas, de consorcios energéticos;
- Intercambio de experiencias en el ámbito de las normas fundamentales del trabajo;
- Debate sobre las posibilidades y eventuales restricciones propias de las asociaciones público-privadas por lo que respecta a la consecución de objetivos públicos.

#### 4.2.2 Ámbito político-diplomático y de ayuda al desarrollo

- Cooperación tripartita entre la UE, Brasil y terceros países a través del análisis de la realidad actual y las iniciativas existentes, así como mediante la concertación para iniciativas e intervenciones futuras;
- Acompañamiento en el desarrollo del proceso de integración de la UE y del Mercosur;
- Exploración de una Asociación Estratégica entre la UE y Brasil, ya que facilita la integración regional y el desarrollo de Mercosur, así como sus relaciones con Europa.

#### 4.2.3 Ámbito medioambiental y energético

- Exploración e intervención en torno a la temática de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible como fundamento del crecimiento de los países y del desarrollo a escala global;

- Evaluación de los desafíos energéticos, fuentes alternativas de energía y cooperación en este ámbito, como asuntos primordiales y determinantes para el futuro de las personas, de los países y del mundo. Este ámbito debe prestar especial atención a los biocombustibles y la necesidad de establecer reglas y normas para su comercialización.

#### 4.2.4 Ámbito de investigación, tecnología y propiedad intelectual

- Protección recíproca de la propiedad intelectual;
- Desarrollo de sistemas de cooperación científica y tecnológica con vistas a la promoción de la investigación orientada a la potenciación del progreso mutuo.

#### 4.2.5 Ámbito educativo

- Promoción del intercambio escolar y universitario, en particular a través de la creación de programas académicos de intercambio de estudiantes y profesores, períodos de prácticas y otras formas de promoción del conocimiento y desarrollo del entorno académico;
- Debate y análisis de los asuntos relacionados con la educación y la formación como procesos permanentes a lo largo de toda la vida, fundamental para el desarrollo individual y colectivo.

#### 4.2.6 Intercambio cultural y turístico

- Promoción del intercambio cultural y difusión de la historia y de la realidad actual, contribuyendo así a un mejor conocimiento y entendimiento mutuo;
- Análisis y evaluación del papel del turismo en la aproximación entre la UE y Brasil, y desarrollo de estrategias que puedan fortalecerlo de manera sostenida y equilibrada.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 100/16)

En su Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 19.1 del Reglamento Interno, el CESE creó un subcomité con el cometido de elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte».

El Subcomité sobre el tema «El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de septiembre de 2008 (ponente: Sra. MORRICE).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 Puede aprenderse mucho de la participación de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte (IN). Los progresos realizados desde la época más oscura del conflictivo pasado de esta región, en términos sociales, económicos y, sobre todo, políticos, han sido excepcionales. Se ha mejorado la situación en materia de seguridad, está en marcha la reorganización de la administración pública, la llegada de personas de fuera, tanto inmigrantes como turistas, no sólo está impulsando la economía sino que también contribuye a cuestionar la mentalidad sectaria tradicional, la cooperación transfronteriza está superando las expectativas y el reparto de poder entre antiguos adversarios empieza a aceptarse como «políticamente correcto».

1.2 No obstante, la complacencia sería por completo inadecuada en este momento. La horrible visión de los «muros de la paz» que dividen a las comunidades católica y protestante en Belfast es un recuerdo triste, pero realista, de las graves dificultades que todavía afronta el proceso de paz, sobre todo en lo que se refiere a la reconciliación intercomunitaria, y de lo mucho que queda por hacer. Décadas de violencia, odio, sospecha, ignorancia e intolerancia han conducido a una separación sin precedentes de las comunidades en Irlanda del Norte. Aunque los ciudadanos pueden que disfruten de un «nivel aceptable» de paz detrás de sus muros, en sus hogares, pueblos, iglesias, escuelas o estadios deportivos, estas «vidas paralelas» sólo pueden representar una fase transitoria de un proceso conducente al respeto mutuo, el entendimiento y la armonía que puede necesitar varias generaciones para su realización.

1.3 El papel que desempeña la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte no ha tenido precedente en la historia, y sigue sin tenerlo. El hecho de que la historia del apoyo de la UE a este proceso sea relativamente «desconocida» revela lo adecuado de su planteamiento. No ha habido intentos vanos de interferir en una situación que escapaba a su control, ni de tapar grietas con papel. El método de pacificación de la UE en Irlanda del Norte ha consistido en comprometer de manera única y a largo plazo importantes recursos, programados y ejecutados estratégicamente, basándose en los principios de asociación social y subsidiariedad y en guiar cada paso de este proceso mediante una consulta local de carácter integrador.

1.4 A través de una combinación de intervención directa e indirecta, la UE ha contribuido a que el proceso de paz crease el entorno adecuado para una solución exitosa, una vez que hubieran prevalecido las condiciones políticas, y ha servido de catalizador para lograr un impacto de pacificación genuino, cuyo alcance aún no se ha acertado a comprender plenamente.

1.5 La UE no ha intentado atribuirse el éxito del proceso de paz con ostentación. Ahora bien, no sería justo que la historia no reflejase el valor y la importancia del papel de la UE, no sólo porque el apoyo de la UE a la reconciliación debería continuar durante los próximos años, sino también porque las lecciones extraídas de los Programas PEACE de la UE podrían contribuir a los esfuerzos en favor de la paz y la reconciliación en otras partes del mundo. La UE nunca tendrá todas las respuestas, pero, como se ha demostrado en Irlanda del Norte, dispone de los medios y de la experiencia necesarios para ayudar a que otros las encuentren.

1.6 La UE, principal «ejemplo a seguir» en materia de pacificación, dispone, junto con sus Estados miembros, de los conocimientos técnicos, la experiencia, la diversidad, los recursos y la reputación necesarios para apoyar la resolución de conflictos y la pacificación en cualquier lugar del mundo donde sea necesario. Pero tiene más que esto. Tiene la obligación de hacerlo y de situar la pacificación en el mismo centro de su futura dirección estratégica.

### 2. Recomendaciones

2.1 Las recomendaciones se dividen en dos secciones diferenciadas. La primera se refiere a aquellos ámbitos de trabajo en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos en los que debería concentrarse el apoyo de la UE para impulsar el proceso de reconciliación. La segunda se refiere al contexto más amplio de la ayuda de la UE a la pacificación y la reconciliación en otras zonas en conflicto aprovechando las enseñanzas extraídas de Irlanda del Norte, y se esboza en el juego de herramientas para la resolución de conflictos que figura más adelante.

## 2.2 *El contexto de Irlanda del Norte*

2.2.1 Las enseñanzas extraídas de la experiencia de Irlanda del Norte demuestran que la pacificación es un proceso estratégico y a largo plazo. Comienza con el final del conflicto violento y pasa por una serie de fases hacia la estabilidad política, la coexistencia pacífica, la reconciliación y, por último, la armonía social, la prosperidad económica y una «sociedad compartida». Por lo tanto, el apoyo de la UE a este proceso ha de ser a largo plazo, reconociendo la frágil naturaleza de las fases iniciales y el tiempo que lleva lograr una auténtica reconciliación. Aunque el volumen de la ayuda financiera de la UE puede reducirse y centrarse más en algunos aspectos a medida que la región sale del conflicto, la importancia del papel de la UE como socio en el proceso y su capacidad para desarrollar sus relaciones con la región de otras maneras creativas debería seguir aumentando.

2.3 **Recomendación 1:** la UE debería mantener su **apoyo a largo plazo** a la pacificación de Irlanda del Norte, y al hacerlo debería centrarse más en lo siguiente:

- **la reconciliación entre las comunidades** en ámbitos como la cultura, el arte, el deporte, el ocio, la vivienda y la educación, la creación de empleo y la prestación de servicios públicos;
- **los grupos marginados** que operan en un ámbito intercomunitario como principales beneficiarios, facilitando ayudas para **proyectos en favor de una sola comunidad** sólo en circunstancias excepcionales, cuando sea un requisito indispensable para crear capacidades intercomunitarias;
- ayudar a las **víctimas** del «Conflicto» a reconstruir sus vidas, soportar el trauma y compartir su experiencia con grupos similares de otras comunidades y otras zonas en conflicto;
- apoyar iniciativas conducentes a una «**sociedad compartida**» para ayudar a reducir la necesidad de duplicar los servicios de vivienda, salud, equipamientos de ocio y de deporte;
- la inclusión de **organizaciones de voluntariado y comunitarias, sindicatos y empresas** en todos los niveles de toma de decisiones relativas a la financiación del Programa PEACE de la UE;
- restablecer las **estructuras de asociación locales** que han servido para reunir a los interlocutores sociales y a los políticos en las fases iniciales del programa PEACE;

- reducir la **burocracia**, en particular para los proyectos de pequeñas dimensiones en las comunidades rurales y urbanas, midiendo la evaluación de los proyectos en términos sociales y económicos.

2.4 **Recomendación 2:** la «**Task Force**» de la **Comisión Europea para Irlanda del Norte** debería seguir centrándose en orientar, facilitar y apoyar maneras creativas e innovadoras para el desarrollo de la región distintas de las que dependen de la financiación de PEACE, como la investigación, la transferencia de conocimientos, la educación y la articulación con redes internacionales dedicadas a la resolución de conflictos.

## 2.5 *El contexto global más amplio*

2.6 La UE tiene la obligación no sólo de aprender las lecciones de su experiencia en Irlanda del Norte, sino también de transmitir estas enseñanzas a otros que experimentan distintos niveles de conflicto, ya sea dentro de sus fronteras, en sus propias fronteras o en cualquier otra parte del mundo. Esto servirá para optimizar el papel positivo que puede desempeñar la UE en la resolución de conflictos a nivel mundial.

2.7 **Recomendación 3:** deberían **difundirse las lecciones más importantes** entre las instituciones de la UE y las autoridades de los Estados miembros, y a nivel internacional. Esto debería facilitarse mediante:

- una base de datos exhaustiva de las mejores prácticas en materia de resolución de conflictos (propuesta del PE);
- un compendio de evaluaciones de los Programas PEACE y de proyectos acertados;
- un mayor estudio del papel de la UE en una serie de ámbitos (situaciones de conflicto interno, transfronterizo y externo).

2.8 **Recomendación 4:** este proceso podría verse facilitado por la creación de un **mecanismo institucional europeo para la resolución de conflictos** en Irlanda del Norte, basándose en los trabajos existentes en materia de resolución de conflictos tanto a nivel local como internacional. Los detalles de dicho mecanismo deberían ser objeto de un debate a nivel de la UE con los interlocutores sociales iniciado por el CESE, donde se estudie la mejor manera de desarrollar un mecanismo para la resolución de conflictos de dimensión europea.

2.9 **Recomendación 5:** el **juego de herramientas** que figura a continuación debería adoptarse y seguir desarrollándose para ayudar a analizar situaciones de conflicto y proporcionar información sobre la necesidad y conveniencia de una intervención de la UE. El juego de herramientas agrupa una serie de instrumentos utilizados por la UE que podrían servir de punto

de referencia y como recurso para los trabajos relativos a la protección de las minorías, la igualdad, el fomento de capacidades, la cooperación entre comunidades y transfronteriza y el desarrollo socioeconómico en otras áreas en el interior de la UE, en sus fronteras y en las zonas de conflicto más allá de sus límites territoriales.

### Juego de herramientas de la UE para la resolución de conflictos

<p><b>«Kit» de diagnóstico:</b> Análisis socioeconómico y político</p>	<p><b>Manuales de referencia:</b> Experiencia de otros lugares (por ejemplo, de mecanismos para la resolución de conflictos) Compendio/base de datos de programas/proyectos Estudio de teorías sobre la resolución de conflictos</p>	<p><b>Visión estratégica:</b> Objetivo (supranacional), perspectivas a largo plazo combinadas con un enfoque sobre la asunción de riesgos Aplicación de las lecciones extraídas Conocimientos adquiridos y desarrollados Evaluación de la fase del conflicto Determinación de la vía de intervención, en función de la fase del conflicto y de su localización (dentro de la UE, en sus fronteras o más allá)</p>
HERRAMIENTAS FINANCIERAS		HERRAMIENTAS NO FINANCIERAS
<p><b>Grandes herramientas</b> (nivel macro)</p>	<p><b>Redes</b> financiadas por la UE centradas en la transformación de los conflictos Instituciones de la UE, políticas, oportunidades Características distintivas de la UE, metodología, ejemplos</p>	<p><b>Europeización (a nivel nacional)</b> normas, valores, instituciones, procedimientos de la UE (incluida la participación de los interlocutores sociales) <b>Espacio neutral</b> para facilitar el diálogo/alcanzar consenso. <b>Enfoque imparcial</b> para generar confianza. <b>Modelo de pacificación de la UE</b> — predicar con el ejemplo <b>Estrecha colaboración</b> con los donantes principales</p>
<p><b>Palancas y llaves</b> (nivel intermedio)</p>	<p><b>Programas PEACE de la UE hechos a medida</b> <b>Fondos Estructurales</b> adaptados para afrontar la resolución de conflictos (definidos con criterios de «diferenciación» adecuados) Acuerdos e iniciativas de cooperación bilateral/transfronteriza Modelo de asociación social Evaluación del nivel de los programas</p>	<p>«<b>Task Force</b>» para recabar información local e identificar oportunidades y ámbitos de cooperación, fomentando la participación en programas a escala de la UE. <b>Enfoque de asociación</b>, trabajando con los políticos e interlocutores sociales locales <b>Consulta local</b>, conducente a la apropiación del diseño y el desarrollo de los programas por el nivel local <b>Compromiso</b> de las instituciones locales <b>Supresión de barreras</b> utilizando las políticas de la UE</p>
<p><b>Dispositivos de precisión</b> (nivel micro)</p>	<p><b>Agentes de aplicación local</b> para acercarse a las bases <b>Subvenciones globales</b> para garantizar la sensibilidad local y alcanzar el objetivo adecuado <b>Financiación condicionada</b> para fomentar las mejores prácticas <b>Supervisión</b> para el aprendizaje continuo Apoyo al <b>fomento de capacidades</b> y colaboración/cooperación Cooperación transfronteriza <b>«de abajo arriba»</b> — económica, social y cultural Autoevaluación</p>	<p><b>Europeización (a nivel local)</b> Participación de los interlocutores sociales, Compromiso de los ciudadanos, Participación de la comunidad, Despliegue de funcionarios de la Comisión Europea Celebración del éxito <b>Concienciación</b> a través de la prensa y la publicidad</p>

### 3. Introducción

3.1 El presente dictamen pretende contar la historia relativamente desconocida del éxito del apoyo de la UE al proceso de paz en Irlanda del Norte, aumentar la comprensión de la experiencia norirlandesa entre la sociedad civil europea y elaborar un «juego de herramientas» con los métodos utilizados por la UE para fomentar la paz y la reconciliación que pueda utilizarse cuando se considere adecuado en otras zonas en conflicto.

3.2 El dictamen se centra sobre todo en el apoyo comunitario a través de los Programas PEACE de la UE, del Fondo

Internacional para Irlanda (FII) y de Interreg. Estudia cómo se diseñaron los fondos y el impacto que han tenido en la vida social, económica y política de la región, centrándose en el apoyo a la sociedad civil (empresas, sindicatos, sector voluntario).

3.3 También estudia las oportunidades más amplias brindadas por la UE para la cooperación política, diplomática y administrativa británico-irlandesa, así como hasta qué punto se ha utilizado el «modelo europeo de pacificación» como guía para una evolución positiva en Irlanda del Norte.



#### 4. Método

4.1 Se celebraron cuatro reuniones de trabajo, incluida una Conferencia de consulta en abril de 2008 en Irlanda del Norte. En la Conferencia se recabó información de las partes interesadas y los expertos mediante cuestionarios y una consulta electrónica, lo que permitió extraer conclusiones basadas en la experiencia directa de los programas y políticas de la UE. Además, los miembros del Subcomité han realizado una visita de estudio y han visitado proyectos financiados por la UE en Belfast.

4.2 La Conferencia coincidió con acontecimientos que representaban avances políticos importantes en Irlanda del Norte, y asistieron a la misma el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro, el Ministro de Estado de Irlanda y altos representantes de la UE involucrados en la elaboración del Programa PEACE.

4.3 Un elemento clave de este Dictamen ha sido la valiosa cooperación entre los tres Grupos del CESE, sus expertos y los miembros del subcomité franceses, españoles, italianos, irlandeses y del Reino Unido, el Parlamento Europeo (informe de Brún) y la Comisión Europea.

#### 5. Antecedentes

##### 5.1 Geografía/economía

5.1.1 Irlanda del Norte está situada en la esquina nororiental de la isla de Irlanda. Tiene una superficie de 14 000 kilómetros cuadrados y una población, tomando como base el último censo (2001), de 1 685 000 habitantes, de la que el 53,1 % es protestante, el 43,8 % es católica, el 0,4 % tiene «otra religión» y el 2,7 % no practica religión alguna. Su población se encuentra entre las más jóvenes de Europa, un 40 % tiene menos de 29 años. Ha permanecido estable hasta hace poco debido a la emigración neta, pero se prevé que supere la cifra de 1 800 000 habitantes para 2011.

5.1.2 La economía está evolucionando a partir de la industria tradicional (astilleros navales e industria textil) para convertirse en una economía predominantemente de servicios y volcada al exterior. Entre 2004 y 2005, el valor añadido bruto (VAB) aumentó en un 3,5 % en términos reales, algo menos que el promedio del Reino Unido pero muy por debajo del crecimiento del PIB irlandés en sus años del «Tigre Celta», que fue de hasta un 10 % anual. El VAB por habitante está en torno al 80 % del promedio del Reino Unido y el desempleo se ha reducido hasta el 3,6 %, tras haber alcanzado un máximo del 17,2 % en 1986. No obstante, estas estadísticas ocultan una serie de graves desafíos, como el alto grado de inactividad económica, que se sitúa en el 26,9 %, el porcentaje más alto de todas las regiones del Reino Unido, y una elevada dependencia de la financiación pública en el apoyo a los sectores público y privado que ha supuesto un obstáculo para el espíritu empresarial (la financiación pública representa el 62 % del VAB).

##### 5.2 Antecedentes históricos/políticos recientes

5.2.1 Irlanda del Norte surgió como región del Reino Unido tras la promulgación de la «Government of Ireland Act» (Ley sobre el Gobierno de Irlanda), que trajo consigo la división de la isla de Irlanda entre el Norte y el Sur en 1921. Esto creó una región fronteriza en la isla y representó el inicio de un proceso en el que ambas poblaciones vivieron «dándose la espalda» en términos sociales, económicos y políticos. Esta división ha sido desde entonces causa de enfrentamiento entre los nacionalistas (en su mayoría católicos) y los unionistas (en su mayor parte protestantes) de Irlanda del Norte. En términos generales, los primeros aspiran a lograr una Irlanda unida, mientras que los últimos quieren que Irlanda del Norte siga siendo parte integrante del Reino Unido.

5.2.2 En 1921, un 60 % de la población era protestante, y un 40 % católica. La comunidad unionista, mayoritaria, se mantuvo en el poder durante casi medio siglo. A finales de la década de 1960, defensores de los derechos civiles se manifestaron en la calle pidiendo el fin de la discriminación. Se produjeron confrontaciones violentas y disturbios, que muchos consideran como el principio del reciente «Conflicto» de Irlanda del Norte. En el punto culminante del «Conflicto», en 1972, se disolvió el Parlamento de Irlanda del Norte y se estableció el «gobierno directo» (Direct Rule) desde Londres.

5.2.3 En las décadas siguientes se realizaron numerosos intentos de estabilizar la situación, incluidas iniciativas de reconciliación promovidas sobre todo por organizaciones de la sociedad civil, incluidos los sindicatos. Pero en este mismo período se presenció una violencia terrible que, tras 35 años, acabó con las vidas de más de 3 500 personas y dejó a muchos miles de personas más mutiladas física y mentalmente de por vida.

5.2.4 Las treguas de los paramilitares de 1994 allanaron el camino para las conversaciones entre los partidos políticos. En 1998 se celebró el Acuerdo del Viernes Santo/de Belfast, que fue suscrito por una mayoría abrumadora en referendos celebrados por separado al norte y al sur de la frontera. Al año siguiente se constituyeron un Ejecutivo y una Asamblea de Irlanda del Norte, junto con una serie de organismos Norte/Sur, y se restituyó la autonomía en las últimas semanas del milenio.

5.2.5 En 2002 se suspendió la Asamblea, y hasta mayo de 2007 no se restableció un Ejecutivo autónomo de coalición, liderado por el DUP (unionista) y el Sinn Féin (republicano). La región está experimentando actualmente el período más largo de estabilidad política en casi cuatro décadas.

### 5.3 Participación de la UE en el proceso de paz

5.3.1 El Reino Unido e Irlanda se adhirieron a la Unión Europea en 1973, cuando el «Conflicto» estaba en su apogeo, y se otorgó a Irlanda del Norte un «**estatuto especial**», concediéndosele el rango de «**Objetivo nº 1**», aunque no reunía siempre todos los criterios económicos. Esto implicaba financiación adicional para su desarrollo económico y social. Este importe estaba destinado a complementar la financiación aportada por el Gobierno del Reino Unido, aunque muchos argumentaron que se utilizaba para compensar los requisitos en materia de financiación pública.

5.3.2 En las primeras elecciones directas al **Parlamento Europeo** (1979), fueron elegidos tres diputados al Parlamento Europeo por Irlanda del Norte (Ian Paisley, John Hume y John Taylor). En 1984, el Parlamento Europeo publicó el «**Informe Haagerup**» sobre Irlanda del Norte y el Vicepresidente de la CE, Lorenzo Natali, prometió «*examinar favorablemente la sugerencia de un plan integrado para Irlanda del Norte y las zonas fronterizas*». Señaló, no obstante, que necesitaba el visto bueno de los Gobiernos del Reino Unido e Irlanda.

5.3.3 En 1986, los Gobiernos del Reino Unido e Irlanda crearon el **Fondo Internacional para Irlanda** para «*fomentar el progreso social y económico y alentar la reconciliación entre nacionalistas y unionistas en la isla de Irlanda*». La UE es uno de los principales donantes, junto con los EE.UU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, de los 849 millones de euros que han subvencionado más de 5 700 proyectos en Irlanda del Norte y los condados fronterizos de Irlanda durante más de 20 años. En 2013, la financiación de la UE al FII habrá alcanzado un total de 349 millones de euros.

5.3.4 La visita del **Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors**, a Irlanda del Norte en 1992 para celebrar consultas con los representantes locales reforzó su compromiso con la causa de la paz en la región. En ese año se suprimieron las barreras económicas al comercio entre el Norte y el Sur de la isla, con la plena realización del Mercado Único, que, con el tiempo, brindó oportunidades valiosas para el comercio transfronterizo y los negocios.

5.3.5 En 1994, inmediatamente después de las treguas de los paramilitares, Delors se reunió con los tres diputados al PE por Irlanda del Norte (entonces Ian Paisley, John Hume y Jim Nicholson) y acordó planes para un nuevo paquete importante de la UE. Creó una «Task Force» y, tras una amplia consulta local, se aprobó, en la Cumbre de la UE de 1994, unas semanas antes del final del mandato presidencial de Delors, la propuesta de un Programa PEACE de tres años con una financiación de 300 millones de euros. Dicho programa se prorrogó por otros dos años, con una financiación adicional de 204 millones de euros.

5.3.6 Este fue el primer **Programa especial de apoyo a la paz y a la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda**, o PEACE I. La amplia consulta sobre el Programa incluyó un Dictamen elaborado por el **Comité Económico y Social Europeo** <sup>(1)</sup> en 1995, donde se acogía favorablemente la iniciativa y se señalaba la necesidad de un planteamiento a largo plazo, así como de flexibilidad para asignar la financiación.

5.3.7 En el año 2000, **PEACE I** fue seguido por **PEACE II**, negociado por las distintas partes del nuevo Ejecutivo de Irlanda del Norte, con una financiación de 531 millones de euros por parte de la UE. Se prorrogó en el período 2005-2006, con una financiación comunitaria de 78 millones de euros. El CESE elaboró un segundo Dictamen (ponente: Sr. Simpson) donde solicitaba que la financiación de PEACE II se centrara más en proyectos que fomenten la reconciliación y en los problemas que afrontan los trabajadores migrantes. En 2007 entró en funcionamiento **PEACE III**, para el período 2007-2013, con una financiación comunitaria de 225 millones de euros. En total, la UE ha contribuido a estos programas con más de 1 338 millones de euros.

5.3.8 Tras el restablecimiento de la autonomía en 2007, el **Presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso** creó una nueva «Task Force» dirigida por la **Comisaria de Asuntos Regionales Danuta Hübner**, para estudiar la futura cooperación UE-Irlanda del Norte. El Informe publicado en abril de 2008 propone numerosas vías para una mayor participación de la región en las políticas de la UE y señala el interés expresado por las autoridades de Irlanda del Norte en impulsar el desarrollo de un **mecanismo institucional europeo para la resolución de conflictos** que lleve a cabo tareas de investigación y asesoramiento y permita compartir experiencias relevantes.

## 6. El impacto de la participación de la UE

6.1 La participación de la UE en el proceso de paz ha adoptado muchas formas distintas, que van desde el apoyo político de alto nivel hasta la intervención financiera de base. Esta actividad alcanzó su intensidad máxima en la década de 1990 para apoyar los avances políticos logrados a raíz de las treguas y de la celebración del Acuerdo del Viernes Santo/de Belfast, y sigue existiendo actualmente, cuando la «Task Force» de la Comisión Europea se centra en nuevos ámbitos de cooperación, en PEACE III, el FII e Interreg.

6.2 La **financiación de la UE** para la pacificación ha sido un elemento esencial del apoyo comunitario al proceso de paz. Sin embargo, los factores **no financieros** que intervienen automáticamente con la adhesión a la UE han tenido un profundo efecto en el fomento de un cambio positivo. Por lo tanto, la «esfera de influencia» de la UE puede dividirse en dos factores diferenciados, aunque superpuestos: **financieros** y **no financieros**.

<sup>(1)</sup> Dictámenes del CESE sobre el «Proyecto de anuncio a los Estados miembros por el que se establecen las directrices de una iniciativa del programa especial de apoyo a la paz y a la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda», COM(1995) 279 final; DO C 155 de 21.6.1995 y DO C 236 de 11.9.1995.

### 6.3 Factores no financieros

6.3.1 La UE sirvió de «**espacio neutral**» para facilitar el **diálogo** entre los políticos británicos e irlandeses tras la adhesión, ofreciendo nuevas oportunidades para reuniones periódicas en un terreno neutral. Esto también fue valioso para los diputados al PE de Irlanda del Norte, y el mejor ejemplo de ello fue la reunión de **Paisley, Hume, Nicholson y Delors** en 1994, que condujo al primer Programa PEACE y que Paisley describiría como una de las más productivas de su carrera. Además, la **cooperación transfronteriza** entre funcionarios del Reino Unido e Irlanda sobre cuestiones cotidianas produjo un «acercamiento» de las administraciones que tuvo sin duda una repercusión positiva en el proceso de paz.

6.3.2 Este «**espacio neutral**» fue aun más valioso en lo que se refiere al apoyo de la UE al proceso de paz in situ. El compromiso, la participación y la revalorización de la sociedad civil se vieron facilitados por las instituciones y el despliegue de personal que trabajó para garantizar la «**imparcialidad**» y el carácter integrador del planteamiento.

6.3.3 Otro elemento **no financiero** importante fue la oportunidad que se ofreció a los responsables de las decisiones del Reino Unido e Irlanda para experimentar el **estilo de fomento del consenso** del proceso legislativo europeo. En las negociaciones del Consejo, los Estados miembros utilizaron un nuevo estilo de diálogo, negociación y compromiso multilaterales que fue un instrumento valioso en las conversaciones políticas locales.

6.3.4 La llegada del **Mercado Único europeo** en 1992 tuvo un impacto **no financiero** importante en el proceso de paz. La supresión de los obstáculos administrativos al comercio transfronterizo alentó una mayor cooperación entre organizaciones empresariales de ambos lados de la frontera e impulsó las antiguas actividades del movimiento sindical en materia de cooperación transfronteriza. No obstante, los controles de seguridad transfronterizos siguieron impidiendo avances importantes en la cooperación económica y social.

6.3.5 Un **factor no financiero** de impacto limitado en un primer momento fue el **modelo de pacificación europeo** como ejemplo a seguir para la región. Cuando Irlanda del Norte se adhirió a la UE, muchos esperaban que el efecto estabilizador de la adhesión fuese casi inmediato. No obstante, como las divisiones entre las comunidades estaban tan enquistadas, fue necesario un cierto tiempo para que el modelo europeo tuviese impacto en el proceso.

6.3.6 Todavía hoy, 35 años después de la adhesión a la UE, siguen existiendo los llamados «muros de la paz» que separan a

las comunidades católica y protestante en Belfast. La mayoría de los niños frecuentan escuelas «separadas» y el 90 % de los ciudadanos viven en comunidades «separadas».

### 6.4 Impacto financiero

6.4.1 El impacto financiero de PEACE I en el proceso de paz ha sido importante debido a que era un programa **único e innovador** — la UE no había intentado nunca algo similar anteriormente. Con 500 millones de euros (1995-1999) de apoyo a la paz y a la reconciliación, fue también la mayor inyección de ayuda que se destinó a este fin específico. Representó el 73 % de la inversión total, y el resto lo financiaron las autoridades de ambos países y el sector no gubernamental.

6.4.2 Un factor clave que contribuyó al impacto positivo de PEACE I fue el **amplio proceso de consulta** que requirió su elaboración. La sociedad civil organizada, incluidas las ONG, los sindicatos y las empresas lo hicieron suyo porque se reconocía su contribución. Los eurodiputados de Irlanda del Norte también participaron directamente en los detalles. PEACE I recibió una amplia publicidad y, por lo tanto, fue bien conocido en toda la zona a la que estaba destinado. Este «reconocimiento» sigue siendo válido en la actualidad. Las estadísticas muestran que casi la mitad de la población se ha beneficiado de los Programas PEACE.

6.4.3 La originalidad de los **mecanismos de financiación** de PEACE también fue crucial para su éxito. Los **órganos de financiación intermediarios** fueron un medio ingenioso para devolver la responsabilidad a las bases y al mismo tiempo crear nuevas capacidades. Las **asociaciones de distrito**, formadas por representantes de las empresas, de la agricultura y de los sectores del voluntariado y las comunidades, así como por los sindicatos y miembros elegidos del gobierno local fueron «una primicia» para Irlanda del Norte. Este **enfoque de asociación** con respecto a la toma de decisiones formó parte del proceso de pacificación tanto como la propia financiación.

6.4.4 Está ampliamente reconocido que este enfoque «**de abajo arriba**» significó que la financiación resultaba más accesible a «*los situados al margen de la vida económica y social local*». En particular, iba destinada a grupos que hasta entonces habían recibido poca o ninguna ayuda, como **las víctimas y los antiguos presos**, y aumentaba la financiación de otros grupos, incluidas las **organizaciones intercomunitarias y transfronterizas, y las agrupaciones de mujeres y de jóvenes**.

6.4.5 El impacto financiero de estos programas fue mayor que la financiación anterior de la UE, ya que se garantizaba su carácter «**adicional**». Esto la hacía más valiosa y más visible al ser «**suplementaria**» a la financiación estatal para la región. Con frecuencia se señala que no sucedía lo mismo con otros programas de los Fondos Estructurales de la UE.

6.4.6 El cambio de objetivos en los programas también tuvo su impacto. La «**inclusión social**» tenía el mayor porcentaje de PEACE I y la «**renovación económica**» fue la que más recibió con PEACE II. Con PEACE III se ha puesto más énfasis en la «**reconciliación**», que se considera el mejor medio de abordar los problemas de división sectaria que siguen existiendo.

6.4.7 Además, PEACE II/III ha pasado a ser responsabilidad del recién creado **Órgano de programas especiales de la UE (SEUPB)** transfronterizo. Algunos aspectos de su trabajo cuentan con el apoyo de Comités de seguimiento que incluyen intereses de los sectores público, sindical y privado de Irlanda del Norte y de los condados fronterizos. Si bien algunos señalan que el impacto de este cambio ha consistido en reducir el nivel de la participación de las bases, otros lo consideran como una valiosa «ventanilla única» para todos los aspectos de la financiación comunitaria de PEACE y de la financiación transfronteriza.

6.4.8 El impacto del **FII** en el proceso de paz también ha sido muy importante, tanto en lo que se refiere a sus proyectos como a su configuración. El FII reúne a representantes de los países donantes, y esta forma única de cooperación, sobre todo entre la UE y los EE UU, podría constituir un valioso ejemplo de buenas prácticas en otras zonas de conflicto.

6.4.9 Aunque **Interreg** opera en toda la UE, su impacto específico en la isla de Irlanda también ha sido valiosísimo en lo que se refiere al proceso de paz. Operando junto a los componentes transfronterizos de los Programas PEACE, Interreg ha invertido en infraestructuras transfronterizas y en programas socioeconómicos, ayudando a que comunidades que se daban la espalda trabajen juntas.

6.4.10 Otras iniciativas de la UE, como **URBAN, EQUAL y Leader**, han tenido una influencia menos directa, pero sin embargo importante, en el proceso de paz de Irlanda del Norte, y siguen teniéndola.

## 6.5 Impacto en la cooperación transfronteriza

6.5.1 Tras la división de la isla en 1921, ambas jurisdicciones evolucionaron por separado y aparte. El impacto de esta postura de «darse la espalda» fue evidente antes del «Conflicto», y se vio exacerbado por 35 años de violencia. La interacción transfronteriza se vio limitada por los peligros y dificultades inherentes a esta situación, y el comercio transfronterizo era menor que en las restantes fronteras internas de la UE.

6.5.2 Las políticas de la UE estimularon y facilitaron un cambio de paradigma en la cooperación transfronteriza. Esto se aceleró por el hecho de que tanto Irlanda como el Reino Unido eran miembros de la Comunidad Europea. En el ámbito económico, el impacto «de arriba abajo» del **Mercado Único** fue especialmente valioso, mientras que en el ámbito social y cultural el impacto «de abajo arriba» de los Programas PEACE al incorporar a los seis condados fronterizos del Sur sirvió de catalizador de una interacción transfronteriza que previamente no podía imaginarse.

6.5.3 Entre los objetivos mutuos se incluían una mayor interacción entre la sociedad y las empresas y una cooperación más estrecha entre los respectivos gobiernos. Un aspecto importante del Acuerdo del Viernes Santo/de Belfast fue la creación de un **Consejo Ministerial Norte/Sur** y unos **Órganos Transfronterizos**. Estas instituciones financiadas conjuntamente no tienen ningún precedente en la UE. Además, la idea de una «economía insular» ha pasado de ser un concepto radical a ser aceptada por la mayoría como algo normal, útil y beneficioso.

6.5.4 Este aumento de la cooperación transfronteriza ha sido con frecuencia liderado por los **interlocutores sociales**. Su trabajo de pioneros ha garantizado la cooperación de los responsables de las decisiones en el Norte y en el Sur para mejorar el entendimiento, el aprecio y la confianza transfronterizas. La cooperación «hombro con hombro» resultante funciona en muchos ámbitos, pero es más evidente en la esfera económica, en la salud y en la educación.

6.5.5 Entre los numerosos resultados positivos de este trabajo se encuentra un Programa septenal de desarrollo del comercio y las empresas entre dos agrupaciones de empresas del Norte y del Sur (**CBI-IBEC**) financiado por el FII, PEACE e Interreg, con más de 300 reuniones entre compradores y proveedores. El comercio se duplicó en este período (1991-1997) hasta alcanzar más de 2 000 millones de libras esterlinas.

6.5.6 El trabajo del movimiento sindical para fomentar los vínculos transfronterizos y entre comunidades también ha sido muy valioso. El **Congreso Irlandés de Sindicatos (ICTU)** es un organismo que abarca a toda Irlanda, y que durante el «Conflicto» trabajó sin descanso para fomentar unas mejores relaciones entre las comunidades. El Congreso no buscaba financiación por su trabajo, pero algunos órganos asociados con los sindicatos sí recibieron ayuda de la UE.

6.5.7 En lo que se refiere al alcance transfronterizo del Programa PEACE, el hecho de que sólo los seis condados fronterizos del Sur pudieran beneficiarse directamente de fondos de PEACE implicaba que su alcance era limitado, sobre todo para el desarrollo de empresas en un momento en que el mayor potencial estaba más allá de la zona elegible del Sur.

6.5.8 La cooperación transfronteriza aumentó hasta un nivel totalmente nuevo y mucho más amplio y profundo. Una vez eliminadas en su mayoría las barreras físicas, técnicas y de seguridad, lo que permitió y fomentó la realización de un volumen sin precedentes de comercio, interacción y cooperación transfronterizas, el desafío consistía en seguir abordando las barreras sociales y culturales persistentes desde hacía mucho tiempo.

6.5.9 Cabe destacar que los métodos utilizados por la UE para apoyar la paz y la reconciliación a nivel económico y social y entre las comunidades proporcionan un modelo regional único, bien desarrollado y de probada eficacia para aplicar la filosofía, experiencia y metodología propias y distintivas de la UE.

#### 6.6 *Impacto en el desarrollo económico*

6.6.1 Al ayudar en el proceso de pacificación, la UE ha contribuido a acelerar el desarrollo económico de Irlanda del Norte y los condados fronterizos. La importancia del impacto directo de PEACE I y II en el desarrollo económico se ha reconocido en una serie de evaluaciones *ex post*. El principal efecto indirecto ha consistido en que el papel de la UE de apoyo al progreso político y a la pacificación ha permitido que se produjese un desarrollo social y económico mucho más rápido.

6.6.2 Los Programas PEACE, el FII e Interreg han creado colectivamente un empleo sostenible, mejoras en el medio ambiente y las infraestructuras, sobre todo en las zonas afectadas por el conflicto; han traído desarrollo y capacidad empresarial a grupos y comunidades marginados y han contribuido de manera importante al rápido crecimiento del comercio transfronterizo en la última década.

6.6.3 En cuanto a la calidad del impacto, la opinión general es que los programas han contribuido de manera importante a la construcción de una sociedad pacífica y estable. En gran medida esto se ha logrado fomentando la capacidad en el seno de los sectores comunitario y voluntario para apoyar el proceso de reconciliación.

6.6.4 La «cooperación social» constituye un pilar básico de la manera de actuar de la UE, y estos elementos distintivos del enfoque comunitario hacia la paz y la reconciliación ayudan a estimular y fomentar nuevas formas de interacción de los intereses económicos y políticos entre sí en beneficio mutuo de toda la sociedad.

6.6.5 La aportación de la UE ha contribuido a desarrollar una visión estratégica para la economía en un entorno posterior al conflicto. De cara al futuro, existen muchas oportunidades nue-

vas y apasionantes para la región, también mediante una cooperación más estrecha con la UE en ámbitos como la investigación, la innovación y la transferencia de conocimientos recomendadas por la nueva «Task Force» de la Comisión Europea, así como para seguir desarrollando sus relaciones comerciales con la zona euro.

#### 6.7 *Impacto en la inclusión social*

6.7.1 La inclusión social sigue siendo una característica fundamental y general del planteamiento de la UE con respecto a la pacificación, y los estudios confirman que el Programa PEACE ha ayudado a grupos a los que antes no se había tenido en cuenta o que sólo recibían una ayuda mínima. Ha apoyado la integración de minorías étnicas, la confianza y el fomento de nuevas capacidades y una mayor presencia de estos grupos a nivel local entre la sociedad civil. Ha permitido también lograr compromisos de quienes antes habían sido excluidos.

6.7.2 El Programa PEACE, que afecta a más de la mitad de la población como participantes en proyectos, llevó la UE hasta el nivel de los ciudadanos en lo que se describe como «participación de base sin precedentes». Iba dirigido a las personas que trabajaban como voluntarios en sus comunidades para el cambio, capacitándolos y apoyándolos. Este reconocimiento fue un mecanismo valioso para generar confianza.

6.7.3 Utilizaba métodos de financiación innovadores, tales como órganos de financiación intermediarios y asociaciones de distrito que se convirtieron en asociaciones estratégicas locales (AEL) para llegar a las bases y a lugares donde no llegaron otras iniciativas. La transferencia de las decisiones financieras a estas organizaciones locales ayudó a fomentar capacidades y garantizó la participación de las bases en el diseño y en la ejecución de los Programas.

6.7.4 La peculiaridad del enfoque de la UE también residía en que utilizaba el modelo europeo de asociación social en los Programas PEACE. Se consultó a representantes de las empresas, los sindicatos y el sector voluntario, así como a «otros intereses», y se contó con ellos. Aunque este principio sigue siendo central, muchas de las estructuras de asociación originales no se han mantenido. Esto es motivo de preocupación, ya que agrupar a los interlocutores sociales con los políticos para tomar decisiones era parte integrante del proceso de paz.

6.7.5 Se ha reconocido que muchas personas de las zonas más divididas y desfavorecidas se han beneficiado de la financiación comunitaria de PEACE, Interreg y el FII, y las consultas realizadas muestran un alto grado de valoración del papel desempeñado por la UE en este contexto.

## 6.8 Impacto en la paz y la reconciliación

6.8.1 En lo que se refiere a la **pacificación**, la intervención de la UE ha ayudado a mantener vivo el proceso de paz y a sostener el impulso hacia la estabilidad política. También ha permitido a las comunidades sentir que hacían suyo el proceso a nivel local en momentos de incertidumbre política. Los testimonios recabados en las consultas del CESE con las partes interesadas confirman la conclusión de que la UE y sus programas de financiación han ayudado a crear la paz que prevalece actualmente.

6.8.2 En lo que se refiere al proceso más largo de **reconciliación entre las comunidades**, existen numerosos ejemplos del impacto positivo que los contactos y la cooperación «de abajo arriba» tienen a nivel local entre las comunidades y a través de las fronteras. Los Programas PEACE y el FII contribuyeron de manera importante a facilitar los contactos entre distintos sectores de la comunidad. Aunque estos contactos han conducido a una comprensión y confianza mutuas crecientes en algunos ámbitos, el impacto aún no es suficiente para evitar que sigan existiendo actitudes de sospecha y desconfianza en los otros.

6.8.3 Por lo tanto, existe un apoyo generalizado a la decisión de adaptar los programas de financiación de la UE a fin de centrarlos más en la reconciliación entre las comunidades. Esto debería ayudar a que las comunidades lleguen a un nivel en que aquellos que viven detrás de los muros tengan la suficiente confianza en sí mismos, se sientan lo suficientemente cómodos en sus relaciones con los otros y, sobre todo, se sientan lo bastante seguros en su situación como para vivir

sin los muros que los separan. Pero esta decisión debe ser suya. El apoyo a la generación de confianza en las zonas de «identidad única» se ha considerado como un medio para lograr este fin. No obstante, esto puede tener inconvenientes, ya que puede contribuir a la separación ayudando a los grupos a preocuparse por «los suyos». Puesto que algunos están mejor preparados que otros para utilizar esta financiación, esto también puede conducir a un sentimiento de trato desigual entre distintos sectores de la sociedad.

6.8.4 El avance hacia una «sociedad compartida» también ha sido, sin embargo, limitado. En un informe reciente se destaca el elevado coste de la segregación, debido sobre todo a la duplicación de servicios a fin de adaptarlos a unas comunidades católica y protestante que viven separadas. La segregación de los servicios públicos con el único fin de disipar los temores y la inseguridad de las comunidades agrava la escasez de fondos públicos en ámbitos como la vivienda, la salud o los equipamientos de ocio y deporte. En el ámbito de la educación, sólo el 6 % de los niños asisten a escuelas con un ideario católico-protestante realmente integrado.

6.8.5 La estabilidad y la prosperidad se refuerzan mutuamente y los programas de financiación de la UE han ayudado a abordar las condiciones sociales y económicas que fueron consecuencia del conflicto, pero que también lo alimentaron. Pero la UE nunca estuvo en condiciones de resolver las profundas causas políticas o constitucionales del conflicto. Sólo podía actuar como catalizador para tal efecto y como ejemplo a seguir.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

448° PLENO DE LOS DÍAS 21, 22 Y 23 DE OCTUBRE DE 2008

### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad»

COM(2007) 765 final — 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

El 29 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. OPRAN).

En su 448° Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 39 votos a favor, 1 en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Garantizar la seguridad constituye una de las obligaciones principales de cualquier gobierno. Respecto al espacio europeo se puede concluir que ningún Estado miembro puede estar seguro por sí mismo y que hay que realizar un esfuerzo concertado y común para garantizar un control apropiado de la circulación del material de guerra o, de una manera más general, de los equipos de defensa.

1.2 En consecuencia, la solución que el Comité propone es la de lograr un marco común europeo de seguridad y no mantener las barreras intracomunitarias, con todas sus consecuencias perniciosas. Naturalmente, debe tenerse en cuenta que la actual Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (título V del TUE) tienen un carácter intergubernamental, en tanto que la iniciativa de la Comisión destinada a simplificar las transferencias intracomunitarias se lleva a cabo en el primer pilar comunitario (como parte de la legislación del mercado interior).

##### 1.3 Percepción de las cargas que soportan las transferencias

1.3.1 El sector de la defensa considera que el actual marco normativo es inadecuado e insuficiente y que genera, además, una pesada carga administrativa.

1.3.2 Al pronunciarse contra las barreras de las transferencias, las empresas del sector tienen incluso una perspectiva más global que el mero nivel de transferencias intracomunitarias. En el

sector de la defensa la globalización es una realidad, ya que son pocos los sistemas complejos que siguen siendo europeos al 100 %, y todos incluyen al menos algunos componentes que no proceden de la UE.

1.3.3 Sin embargo, incluso desde una perspectiva más global, el sector considera que la iniciativa adoptada por la Comisión es un importante paso adelante y, en líneas generales, la respalda.

##### 1.4 Incidencia en los costes

1.4.1 El cálculo preciso de los costes de las barreras para las transferencias intracomunitarias es un proceso muy difícil, ya que pocos de estos costes están publicados y la mayoría de ellos son costes derivados de «no hacer las cosas adecuadamente» o «no hacerlas en absoluto»<sup>(1)</sup>. Para 2003, el coste total anual de

<sup>(1)</sup> En su estudio *A Single European Market for Defence Equipment: Organisation and Collaboration*, el profesor Keith Hartley presenta cuatro hipótesis de liberalización que producirían ahorros mucho más importantes, que oscilarían entre los 3 800 millones de euros y los 7 800 millones de euros anuales.

las barreras intracomunitarias a las transferencias se calculó que sería superior a los 3 160 millones de euros, que se desglosarían así (*fuentes: estudio Unisys*):

— costes indirectos: 2 730 millones de euros

— costes directos: 430 millones de euros

1.4.2 Los costes suelen clasificarse del siguiente modo:

- a) costes directos: costes estructurales y de procedimiento generados por la ejecución del procedimiento de autorización en sí;
- b) costes indirectos <sup>(1)</sup>: se derivan, sobre todo, de una organización imperfecta del sector (por ejemplo, obstáculos a la subcontratación) y de las prácticas de compra imperfectas de los Estados miembros (por ejemplo, un almacenamiento excesivo de existencias para compensar la larga duración de los procedimientos de autorización en el Estado miembro proveedor).

1.5 El Comité considera prioritario que los Estados miembros adopten una serie de instrumentos comunes para gestionar sus transferencias intracomunitarias. Por lo que respecta al ámbito de aplicación de la directiva propuesta, la Lista Común Militar de la UE, que debería actualizarse de manera regular, proporciona ya un lenguaje común.

1.6 El Comité apoya la propuesta de la Comisión de pedir a los Estados miembros que introduzcan la opción de expedir licencias globales y generales y publiquen al menos dos licencias generales:

1.6.1 una licencia general para equipos militares (y piezas de recambio y de los servicios de mantenimiento) para todas las categorías de las fuerzas armadas de los Estados miembros;

1.6.2 una licencia general para transferencias de componentes a empresas certificadas <sup>(2)</sup>.

1.7 El Comité estima que, a la vez que se mantiene la plena discrecionalidad de los Estados miembros para las exportaciones realizadas fuera de la UE por empresas situadas en sus territorios, complementada por la coordinación en el marco del foro del Grupo COARM del Consejo, la directiva propuesta debería ofrecer suficientes garantías para aumentar la confianza mutua

<sup>(1)</sup> Un elemento crucial que ejemplifica el coste indirecto es la inexistencia de una verdadera seguridad de suministro para los Estados miembros cuyo proveedor se halle en otro Estado miembro.

<sup>(2)</sup> Con arreglo a la propuesta de la Comisión, la certificación está vinculada a la recepción de productos bajo licencia general, pero no licencia global. Naturalmente, las empresas certificadas también pueden obtener ciertos componentes de defensa específicos bajo licencia global (componentes que no se pueden acoger al régimen de las licencias generales nacionales).

entre los Estados miembros en cuanto a la eficacia del control de exportación.

1.8 En la directiva propuesta se subraya que las empresas destinatarias no pueden reexportar posteriormente a terceros países productos relacionados con la defensa vulnerando las posibles limitaciones a la exportación incluidas por el Estado miembro de origen en la licencia de transferencia.

1.9 Sin embargo, tras la integración de componentes en un producto de modo que garantice que el componente integrado no pueda transferirse como tal en una fase ulterior, los Estados miembros se abstendrán de mantener otras limitaciones a la exportación.

1.10 El Comité considera que la evaluación de impacto que acompaña a la actual propuesta cubre la totalidad de los 27 Estados miembros y que, por tanto, resulta útil porque complementa el estudio Unisys de 2005.

1.11 El Comité considera que la propuesta de directiva tendrá considerables efectos beneficiosos para la cooperación industrial en Europa y el desarrollo de la competitividad de las industrias de defensa europeas, y recomienda su aprobación, teniendo en cuenta las observaciones formuladas en este dictamen.

## 2. Recomendaciones y propuestas

2.1 El Comité está firmemente convencido de que los principios propuestos por la Comisión para simplificar la transferencia de los productos relacionados con la defensa en la Comunidad, mediante instrumentos comunes de concesión de licencias, y para garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros en cuanto a la eficacia del control de exportaciones, aportarán considerables beneficios y una importante simplificación de este complejo sector.

2.2 El Comité apoya plenamente que se excluya de la directiva la política de exportación, pues debería continuar siendo competencia de los Estados miembros, y sigue siendo un ámbito de cooperación internacional, por ejemplo, en el contexto del Código de Conducta del Consejo en materia de exportación.

2.3 El Comité destaca que la directiva propuesta mantendrá la responsabilidad de la empresa de respetar las posibles limitaciones a la exportación establecidas en una licencia de transferencia. En caso de restricciones a la exportación aplicadas en otro Estado miembro que provee los componentes, la responsabilidad de respetar dichas restricciones corresponde a la empresa que solicita la licencia de exportación. Depende de esa empresa garantizar que respeta las correspondientes restricciones a la exportación, asegurando de ese modo que los expedientes de exportación presentados cumplen las restricciones impuestas por la autoridad nacional que concede la licencia definitiva de exportación.



2.4 Como postura oficial en relación con las transferencias sensibles de la UE a terceros países <sup>(1)</sup>, el Comité considera lo siguiente:

2.4.1 Cuando la licencia de transferencia se refiera a subsistemas o componentes no sensibles que serán integrados en sistemas más grandes de tal modo que no puedan transferirse ni exportarse en una fase ulterior a terceros países, bastará con que los Estados miembros soliciten declaraciones de incorporación del destinatario en lugar de imponer limitaciones específicas a la exportación.

2.4.2 La reexportación a terceros países no debe producirse en los casos en que el Estado miembro de origen no conceda su autorización.

2.4.3 Las empresas destinatarias no podrán reexportar posteriormente a terceros países productos relacionados con la defensa vulnerando las posibles limitaciones a la exportación incluidas por el Estado miembro de origen en la licencia de transferencia.

2.4.4 Los Estados miembros no deben limitarse a establecer que los proveedores en los Estados miembros deben registrar de manera detallada sus transferencias, sino que también deberían verificarlo periódicamente.

2.4.5 Los proveedores deben asumir la responsabilidad de informar a sus respectivos Estados miembros del destino del uso final cuando ese uso final se conozca antes de producirse la transferencia.

2.4.6 La duración del periodo de certificación deberá reducirse con objeto de lograr una mayor responsabilidad en los procesos de certificación.

2.4.7 Al mismo tiempo, el periodo en que es posible el acceso a los registros de los proveedores por parte de las autoridades de los Estados miembros deberá ampliarse, proporcionando así mayor transparencia al proceso y brindando más tiempo para investigar posibles vulneraciones de la legislación o reglamentación nacional objeto de transposición.

2.5 En este contexto, el Comité propone utilizar recursos ya existentes a nivel nacional. Las administraciones nacionales encargadas de expedir y gestionar los certificados ya controlan las empresas de defensa situadas en su territorio y, de este modo, pueden llevar a cabo investigaciones y auditorías.

2.6 A efectos de extraer los máximos beneficios de la cooperación industrial y la creación del mercado interior, el Comité considera que debería lograrse un alto nivel de armonización.

2.7 El Comité subraya en este sentido que la directiva propuesta debería fijar una preferencia para la licencia general y global y limitar la concesión de licencias individuales a los casos especificados en que aún sea necesario.

2.8 Por el momento, el Comité considera que la actual Lista Común Militar del Consejo (LCM) constituye un «lenguaje común» que debe seguir conformando la base de la gestión de productos relacionados con la defensa en la UE durante el próximo periodo.

2.9 El Comité considera que, a fin de evitar problemas de interpretación y aplicación, la LCM debe utilizarse y seguir actualizándose con periodicidad anual, utilizando definiciones generales sobre el tipo de equipo al que han de aplicarse las nuevas normas, y reconociéndose así que la LCM constituye la lista más avanzada en cuanto a armas, municiones y material de guerra, así como servicios y obras afines, incluyendo *hardware* específico de tecnología de la información y aplicaciones de programas informáticos.

2.10 El Comité destaca, asimismo, que la Comisión ha propuesto sus iniciativas teniendo en cuenta los efectos de la globalización en Europa — en particular, en el sector de la defensa—, con el propósito principal de reforzar las capacidades de defensa de Europa.

2.11 El Comité insta a la Comisión a que, con arreglo al Tratado, lleve a cabo el seguimiento de infracciones en el ámbito específico cubierto por la directiva propuesta, utilizando las capacidades profesionales de una Junta de expertos multinacional que debe formarse, entre otras cosas, a este fin.

2.12 En cuanto a la propuesta recogida en el estudio Unisys de crear una base de datos central de transferencias intracomunitarias, el Comité estima que esta idea no se halla en sintonía con la práctica actual y debería descartarse.

2.13 El Comité considera que la transparencia entre los Estados miembros de la UE debería incluir igualmente el intercambio de información entre las autoridades competentes sobre las ventas de productos o tecnologías transferidas dentro de la UE, a fin de suprimir posibles malas prácticas, discriminaciones o casos de corrupción.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1 Reglamentaciones y procesos nacionales:

3.1.1 Las legislaciones de los Estados miembros definen dos tipos de productos: «militares» y «de doble uso», que la mayoría de las veces están registrados por dos autoridades distintas. Los productos de doble uso y los productos militares no deberían considerarse de manera conjunta.

<sup>(1)</sup> Por «terceros países» se entiende los países que no son Estados miembros de la Unión Europea.

3.1.2 Los productos de doble uso tienen un uso final civil pero son objeto de controles, dado que también podrían utilizarse en algunas aplicaciones militares o, en concreto, para aplicaciones sensibles no militares (por ejemplo, en el sector de la seguridad). Estos controles están regulados por un Reglamento sobre política comercial de la Comunidad (1334/2000), que establece que las exportaciones a terceros países han de estar sujetas a licencias individuales, globales o generales. De manera inversa, con arreglo al principio del mercado interior de la libre circulación de mercancías, las transferencias intracomunitarias de productos de doble uso están exentas de licencias salvo en los casos más sensibles, como los productos nucleares.

3.1.3 Los productos de defensa tienen un uso final militar. En la actualidad no existe un marco comunitario para que circulen en el mercado interior, y sus transferencias dentro de la UE se ven obstaculizadas por la heterogeneidad de las legislaciones nacionales y por los requisitos desproporcionados que se exigen para obtener licencias. Sólo unos pocos Estados miembros han aplicado licencias globales y sólo uno utiliza generalmente licencias generales. La mayoría de las transferencias intracomunitarias aún se ven obstaculizadas por las licencias individuales, y las empresas cuyas cadenas de suministro cubren diversos Estados miembros no pueden optimizar esas cadenas de suministro debido a la diversidad de licencias que deben obtener en los Estados miembros proveedores.

3.1.4 Todos los Estados miembros comparten un mismo punto de vista sobre el funcionamiento del Reglamento «de doble uso», que es jurídicamente vinculante y forma parte del primer pilar de la UE. <sup>(1)</sup>

3.1.5 Los Estados miembros han adoptado y se refieren a diferentes «listas de municiones» para «productos militares», así como a la Lista Común Militar del Consejo, utilizada en el marco del Código de Conducta de la UE en materia de Exportación de Armas. Numerosos Estados miembros se refieren a estas listas en sus legislaciones nacionales, mientras que otros utilizan sus propias listas <sup>(2)</sup>.

3.1.6 Gracias a la creación del Acuerdo Marco (también denominado Carta de Intenciones), los seis principales países europeos productores de armas <sup>(3)</sup> han establecido una serie de normas para la cooperación en materia de transferencias y exportaciones en el ámbito de programas de cooperación, que no forman parte del marco de la UE.

3.1.7 La iniciativa de la Comisión se limita, por consiguiente, a transferencias intracomunitarias, mientras que las exportaciones a terceros países seguirán ajustándose a los actuales sistemas de licencias de exportación.

<sup>(1)</sup> Reglamento del Consejo (CE) n° 1334/2000, de 22 junio de 2000, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso.

<sup>(2)</sup> Unión Europea, «Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas» 25 de mayo de 1998 — <http://ue.eu.int/Newsroom/>

<sup>(3)</sup> Francia, Reino Unido, Alemania, España, Italia y Suecia.

## 4. Amenazas y obstáculos

4.1 Desde el punto de vista de la legislación aplicable, deben abordarse los siguientes aspectos:

4.1.1 La diversidad de legislaciones;

4.1.2 Las diferentes leyes a nivel nacional.

4.2 Desde el punto de vista de la autoridad competente, deben abordarse los siguientes aspectos:

4.2.1 La gran diversidad de autoridades responsables de gestionar las solicitudes de licencia en el caso de transferencias intracomunitarias (once instancias diferentes, según el país).

4.2.2 En algunos países ( Hungría, Polonia, Irlanda, Francia, Suiza, República Checa y Portugal), se requiere que el exportador posea licencias o permisos complementarios para poder solicitar una licencia de exportación, importación o tránsito.

4.2.3 En cuanto al principio del justo retorno (o de compensación), utilizado con frecuencia, los Estados miembros suelen aplicarlo por razones empresariales y de empleo, pero también porque, debido en parte a las actuales prácticas en materia de transferencias intracomunitarias, no tienen realmente seguridad de abastecimiento de sus socios de la UE (de ahí su preferencia por productos nacionales, que no están sujetos a licencias de transferencia de otro Estado miembro).

## 5. Medidas para eliminar obstáculos a las transferencias intracomunitarias

5.1 En relación con las transferencias, cualquier mejora del mercado de defensa de la UE debe basarse en una serie de prioridades fundamentales:

5.1.1 seguridad: la simplificación de las transferencias y la confianza mutua están emparejadas. El hecho es que, en la actual situación europea, esta confianza es desigual. Es necesario que la simplificación de las transferencias se acompañe de medidas que procuren crear un clima de confianza. La lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) es una prioridad para todos los Estados miembros de la UE. Ello presupone reforzar el control contra la proliferación de armas destinadas a terceros países garantizando el respeto de las restricciones a la exportación impuestas por los Estados miembros de acuerdo con dichas políticas;

5.1.2 simplificar la concesión de licencias: las licencias dan expresión tangible a la responsabilidad de los Estados miembros en el comercio de armas. Además, las licencias también contribuyen a establecer posibles restricciones sobre el uso y destino final de los productos. En la medida en que los Estados miembros deberían seguir asumiendo la responsabilidad, las licencias nacionales deberían seguir existiendo. Por tanto, la simplificación podría ser sinónimo de armonización, que aporta previsibilidad a la actividad del sector. Debería facilitar la consolidación de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, en cuyo ámbito se siguen las mismas normas, así como el acceso, en especial para las PYME, al mercado paneuropeo de oportunidades y asociaciones;

5.1.3 armonización de las obligaciones jurídicas: debería incluir las obligaciones jurídicas de compañías de este sector además de los procedimientos de transferencia de productos relacionados con la defensa. A este fin, es imprescindible continuar con la armonización en el ámbito del mercado europeo de equipos de defensa (es decir, establecer un marco común para controlar los activos);

5.1.4 consolidación de la paz: todas las actividades de este sector deben tener debidamente en cuenta el principio de que los productos de defensa y el doble uso no pueden poner en peligro ni contradecir la promoción de los valores democráticos y la consolidación de la paz que la UE fomenta.

5.2 El nuevo sistema intracomunitario podría tener dos efectos sobre las exportaciones:

- brindará a los Estados miembros la oportunidad de ser consultados en caso de exportación de sus productos relacionados con la defensa, a menos que estén integrados como componentes en un sistema más complejo;
- la certificación promoverá una participación activa de las empresas en relación con el respeto de las decisiones en materia de política de exportación de los Estados miembros, que se hallan ya coordinadas en el contexto del Código de Conducta y, por tanto, aportará más seguridad en lo que respecta a la prevención de riesgos contra las exportaciones ilícitas.

## 6. Observación final

6.1 El Comité considera que, con la Comunicación titulada «Estrategia para una industria europea de la defensa más sólida y competitiva» y las directivas propuestas sobre «Coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad» y sobre «La simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad», la Comisión lanza una importante iniciativa que posibilitará reforzar el mercado europeo de la defensa y la seguridad, por lo que pide al Parlamento y al Consejo que lleven esta iniciativa más adelante y la integren en un enfoque global que permita hacer progresar a la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad»**

COM(2007) 766 final — 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

El 24 de enero 2008, de conformidad con los artículos 47 (2), 55 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar el Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad»*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. OPRAN).

En su 448º Pleno, celebrado los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado el presente dictamen por 46 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones.

**1. Conclusiones**

**1.1. Diálogo amplio con los interlocutores sociales**

1.1.1. El Comité toma nota con gran satisfacción de que en la preparación de la propuesta de Directiva desempeñaron un papel activo expertos de los Estados miembros así como representantes del sector de la defensa, incluidas las partes interesadas y, por vez primera, líderes de los interlocutores sociales, participando estrechamente en la redacción del documento aprobado por la Comisión el 5 de diciembre de 2007. Las consultas —multilaterales y bilaterales— con representantes de la sociedad civil organizada de la UE abordaron todos los aspectos de los contratos de defensa (demanda, oferta, marco normativo y productos).

**1.2. Restringir la aplicación del «artículo 296»**

1.2.1. El Comité está firmemente convencido<sup>(1)</sup> de que la solución de la Comisión, a la vez que respeta plenamente las prerrogativas de los Estados miembros en el ámbito de la defensa, garantiza —de manera innovadora— el cumplimiento, por una parte, del artículo 296 del Tratado (defensa) y del artículo 14 de la actual Directiva de contratos públicos (seguridad), que reconocen a los Estados miembros el derecho a establecer excepciones en contratos de estos ámbitos cuando lo consideren necesario para la protección esencial de su seguridad, y, por otra, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y su petición expresa de que el recurso a excepciones al Derecho comu-

nitario en los contratos de defensa se limite a casos extraordinarios<sup>(2)</sup>.

1.2.2. La Directiva propuesta sobre contratos públicos de defensa tiene por objeto reducir el número de casos en que los Estados miembros recurren al artículo 296, al considerarse que las normas vigentes sobre contratos públicos de la UE no se adaptan a las particularidades de las armas, las municiones y el material de guerra.

1.2.3. El artículo 296 continúa en vigor, lo que significa que los Estados miembros seguirán teniendo la posibilidad de invocar dicho artículo cuando consideren que los contratos son tan sensibles/secretos que ni siquiera las disposiciones de la nueva Directiva bastan para proteger sus intereses de seguridad. Por tanto, existe una estrecha vinculación entre la nueva Directiva y el artículo 296.

1.2.4. En aras de la coherencia entre el derecho primario de la UE (el Tratado) y el derecho derivado (la Directiva), ambos deben tener el mismo ámbito de la aplicación. De otro modo, se crearía inseguridad jurídica.

1.3. La confusión actual creada por la existencia paralela y el uso aleatorio de dos «Listas Militares» activas por parte de los poderes adjudicadores de los Estados miembros y de la industria debería eliminarse cuanto antes, seleccionando una lista común que sea válida para todos los procedimientos de adjudicación de contratos y comerciales. La solución óptima podría ser la de adoptar y utilizar una Lista Militar común para todo el ámbito de aplicación cubierto por las dos nuevas Directivas propuestas por la Comisión. Por el momento, las dos opciones más importantes son las siguientes:

<sup>(1)</sup> En el dictamen el Comité expone su postura y señala que: (1) los países que representan el núcleo central de la capacidad económica, industrial y tecnológica en materia de defensa están a favor de mantener la excepción de seguridad nacional recogida en el artículo 296 del TCE; (2) la aplicación del artículo 296 del TCE está restringida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

<sup>(2)</sup> Los contratos públicos adjudicados en los sectores de la defensa y la seguridad entran actualmente en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE, salvedad hecha de las excepciones correspondientes a los supuestos previstos en los artículos 30, 45, 46, 55 y 296 del Tratado. El Tribunal de Justicia ha dictaminado con claridad, según jurisprudencia reiterada, que el recurso a excepciones al Derecho comunitario, incluida la prevista en el artículo 296 del Tratado, debe limitarse a casos extraordinarios y claramente definidos.

1.3.1. Opción 1: seguir utilizando la «Lista de 15 de abril de 1958» para estas actividades: principalmente por razones de continuidad, porque es conocida y de fácil acceso para los usuarios con experiencia en ese terreno; al mismo tiempo, es sabido que la versión actual de esta lista es demasiado general y demasiado amplia, que no se ha actualizado desde su aprobación hace 50 años y que no cubre enteramente las nuevas tecnologías necesarias para enfrentarse a amenazas que son reales y complejas;

1.3.2. Opción 2: empezar a utilizar la «Lista Común Militar de la Unión Europea», aprobada por el Consejo el 19 de marzo de 2007 y actualizada el 10 de marzo de 2008, incluido el equipo contemplado por el «Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas», aprobado por el Consejo el 7 de julio de 2000; este mismo Código se utilizará también con la nueva Directiva sobre las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

1.4. El artículo 296: sigue vigente en casos especiales <sup>(1)</sup>

1.4.1. Al Comité no le convencen las medidas adoptadas por la Comisión para no reproducir en la presente Directiva el artículo 14 de la Directiva 18/2004 sobre contratación pública (contratos secretos), y que la Comisión haga en cambio referencia directa a los artículos pertinentes del Tratado sobre seguridad pública (en concreto, a los artículos 30 y 296). Esto puede dar lugar a confusión en los poderes adjudicadores acerca de lo que se considera o no apropiado.

1.4.2. Dado que la mayor parte de los contratos de adquisición de equipos sensibles de defensa y seguridad contiene al menos un cierto grado de información secreta o confidencial, la Comisión decidió incluir en la nueva Directiva disposiciones específicas para la seguridad de la información. Excluir explícitamente todos los «contratos secretos» y todos los contratos que contienen «medidas de seguridad especiales» sin definirlos podría reducir drásticamente el ámbito de aplicación de la nueva Directiva, con el grave riesgo de que esa reducción alteraría de manera fundamental la naturaleza de la propuesta.

1.4.3. Por una parte, el Comité acepta el planteamiento en dos fases propuesto por la Comisión para solucionar este delicado asunto:

— los contratos secretos no deben excluirse *per se* del ámbito de aplicación de la nueva directiva, si bien ...

— en caso necesario, pueden ser excluidos por los Estados miembros

y considera que el procedimiento propuesto por la Comisión es una solución razonable para todas las partes implicadas; pero, por otra parte, recomienda también que se incluyan, como componente adecuado, los aspectos pertinentes del artículo 14 de la directiva de contratos de defensa.

<sup>(1)</sup> Según el Tribunal, esta exención se limita «a casos extraordinarios y claramente definidos» y «no se presta a una interpretación amplia».

1.5. *Un marco jurídico para la adjudicación de contratos públicos*

1.5.1. De acuerdo con la valoración del Comité, la nueva Directiva se adecua perfectamente a las características específicas de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (de obras, suministro y servicios <sup>(2)</sup>) en el ámbito de la defensa y la seguridad, por las siguientes razones:

1.5.1.1. los contratos de adquisición de armas, municiones y material de guerra celebrados por poderes adjudicadores quedan excluidos del ámbito del Acuerdo sobre Contratación Pública suscrito en la Organización Mundial del Comercio (OMC);

1.5.1.2. en cada Estado miembro existe un solo contratista: el gobierno <sup>(3)</sup>;

1.5.1.3. existe el requisito de garantizar la seguridad de abastecimiento a largo plazo <sup>(4)</sup>;

1.5.1.4. existe la necesidad de garantizar un elevado nivel de libertad en el proceso de adjudicación de contratos a nivel de los Estados miembros;

1.5.2. con respecto a la I+D, el Comité está de acuerdo en que los mecanismos de mercado y las licitaciones públicas no siempre son soluciones realistas, dado que los Estados miembros realizan ellos mismos parte de este trabajo y a menudo establecen acuerdos a largo plazo con centros de investigación y tecnología y con empresas para desarrollar los sistemas que necesitan las fuerzas armadas.

— Estas relaciones pueden adoptar la forma de un desarrollo en espiral u otros mecanismos a fin de asegurar continuidad y crecimiento del proceso de desarrollo.

— El Comité no está convencido de que la redacción actual del proyecto de Directiva refleje suficientemente estas realidades y teme efectos adversos para los Estados miembros y para el sector si se establecieran cortes artificiales entre la I+D y el proceso de producción.

<sup>(2)</sup> Un contrato debe considerarse un contrato público de obras sólo si su objeto se refiere específicamente a la ejecución de alguna de las actividades pertenecientes a la división 45 del Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV).

<sup>(3)</sup> Excepto para adquisiciones de cantidades no significativas por parte de compañías de seguridad privada y gobiernos locales.

<sup>(4)</sup> Seguridad del abastecimiento: las necesidades concretas de los Estados miembros en cuanto a seguridad de abastecimiento para contratos públicos sensibles en los ámbitos de la defensa y la seguridad justifican la existencia de disposiciones específicas, tanto en lo que respecta a exigencias contractuales como en cuanto a los criterios para seleccionar a los candidatos.

### 1.6. *Preferencia europea: una decisión que corresponde a cada Estado miembro*

1.6.1. En lo que respecta a la propuesta de evitar el principio de la «preferencia europea» («Compre productos europeos») o la cláusula de «reciprocidad», el Comité considera que el planteamiento de la Comisión es aceptable para los Estados miembros, si se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

1.6.1.1. La Directiva establecerá normas sobre cómo adjudicar equipos de defensa, pero no determinará qué equipo debe adjudicarse. Esto será decisión de los clientes, es decir, de los Estados miembros.

1.6.1.2. Sigue siendo prerrogativa de cada Estado miembro abrir o no el procedimiento a proveedores no pertenecientes a la UE, de conformidad con el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP).

1.6.1.3. Los poderes adjudicadores seguirán siendo libres de invitar exclusivamente a empresas de la UE, o incluir a empresas fuera de la UE.

1.6.2. En conclusión, el Comité considera que hablar de preferencia europea no es sinónimo de proteccionismo, sino más bien un paso necesario para «reequilibrar» la cooperación internacional industrial y tecnológica en materia de defensa, especialmente, en relación con los Estados Unidos.

### 1.7. *Intercambios comerciales con terceros países*

1.7.1. En lo que respecta al comercio de productos de defensa con terceros países, el Comité considera que la nueva Directiva no modificará la situación actual y que representa una solución correcta.

1.7.2. En general, el sector seguirá estando regido por las normas de la OMC y, en concreto, por el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP).

### 1.8. *Establecer el Mercado Europeo de Equipos de Defensa (MEED)*

1.8.1. El Comité está convencido de que la nueva Directiva representa un paso importante hacia el establecimiento del tan deseado Mercado Europeo de Equipos de Defensa (MEED) porque:

1.8.1.1. abrir el mercado interior a los productos de defensa mejorará la competitividad del MEED;

1.8.1.2. el Comité considera que introducir normas de adjudicación que sean transparentes, competitivas y aplicables en toda la Unión resulta esencial para el éxito de la puesta en marcha del MEED. Esto conducirá a una mayor apertura de los mercados de defensa entre los Estados miembros, lo que redundará en beneficio de todos: las fuerzas armadas, el contribuyente y las empresas.

### 1.9. *Política de compensaciones* <sup>(1)</sup>

1.9.1. La Comisión ha evitado hacer propuestas concretas y directas relativas a las compensaciones por considerarlo poco productivo y que perturba los mecanismos del mercado; sin embargo, la Comisión reconoce que hay diversos puntos de vista al respecto.

1.9.2. De hecho, los Estados miembros y las empresas del sector tienen experiencias dispares con este instrumento, y no comparten la misma opinión sobre el asunto. Actualmente la Agencia Europea de Defensa (AED) analiza modos de hacer frente a esta práctica, adaptándola en beneficio de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BTID) mientras se siga utilizando esta práctica y reconociendo a la vez que en un MEED que funcione correctamente ya no será necesaria esta práctica.

## 2. **Propuestas**

2.1. El Comité recomienda encarecidamente que todas las iniciativas de la UE en los ámbitos de la defensa y la seguridad se emprendan al más alto nivel político: Consejo Europeo, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y comité de dirección de la AED a nivel ministerial (ED-SBMF).

2.2. El Comité considera que las instituciones europeas deberían concentrar su apoyo en los principales objetivos de la industria de la defensa, que son los siguientes:

2.2.1. apoyar los resultados y la competitividad de la BTID en un contexto mundial, para garantizar la detección precoz de los verdaderos objetivos industriales y militares de máximo interés, tanto para las grandes empresas como para las PYME;

<sup>(1)</sup> Procedimiento que exige que, en el caso de suministros cuyo valor estimado sobrepase el importe fijado por el gobierno del país de la entidad adjudicadora, el vendedor extranjero de equipamientos de defensa asuma un compromiso global de beneficios industriales expresados en términos de un porcentaje mínimo del valor añadido del país adjudicador, proporcional al valor total del contrato. Las contrapartidas propuestas por el vendedor (la empresa compensadora) a la industria nacional del país adjudicador deben ser de un elevado nivel tecnológico y crear nuevos flujos económicos o suplementarios para las empresas nacionales que se benefician de la compensación (beneficiarios de la compensación). El vendedor debe respetar su compromiso económico a lo largo de un período determinado y de una duración razonable o, en caso de no hacerlo, pagar una penalización por los compromisos económicos no respetados durante este período. Los beneficios industriales se consideran realizados una vez que se han facturado, dentro del plazo establecido, las prestaciones por parte de las empresas beneficiarias.

2.2.2. dar visibilidad internacional a los principales programas de este importante sector industrial;

2.2.3. apoyar las inversiones actuales y futuras en el desarrollo de tecnologías innovadoras;

2.2.4. garantizar el empleo a nivel europeo en la industria de la defensa ya que el mantenimiento del capital humano, es decir, de los profesionales cualificados de este sector, es condición previa para el crecimiento sostenible del sector y para el desarrollo y la aplicación de tecnologías punta;

2.2.5. impulsar el sector creando condiciones de competencia idénticas para todos los protagonistas, suprimiendo, entre otras cosas, la interferencia estatal en las actividades de las empresas;

2.2.6. fomentar los proyectos de la Agencia Europea de Defensa, que debe estar en condiciones de desempeñar el papel de catalizador de las iniciativas adoptadas por uno o varios Estados miembros. La AED puede contribuir a ampliar el grupo de Estados miembros que participan en los programas (como por ejemplo en el caso del futuro helicóptero europeo de transporte pesado, vehículos aéreos sin piloto, software para radio táctica, etc.);

2.3. El Comité recomienda al Consejo Europeo, al Alto Representante para la PESC y al Comité de dirección de la AED-SBMF que evalúen, seleccionen y hagan pública la decisión final sobre la lista de equipos y productos de defensa que deba utilizarse por todos los participantes de la UE en el MEED y la BTID, eligiendo entre:

2.3.1. seguir utilizando la «Lista de 1958» principalmente por razones de continuidad, aun cuando es demasiado general y demasiado amplia y no se ha actualizado desde su aprobación hace 50 años;

2.3.2. sustituir la antigua lista, todavía en vigor, por «Lista Común Militar de la Unión Europea», aprobada por el Consejo el 19 de marzo de 2007 y actualizada el 10 de marzo de 2008 incluyendo el equipamiento que cubre el «Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas», que ahora recibe el nombre de Lista Común Militar de la Unión Europea. Este mismo código de la UE fue aprobado ya para servir como referencia de la nueva Directiva sobre las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

2.3.2.1. El Comité considera que una solución posible sería fusionar la «Lista de 1958» actualizada, que determina qué equipamientos y tecnologías se hallan excluidos, con la «Lista Co-

mún Militar de la Unión Europea», de acuerdo con la definición del «Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas».

2.3.3. El Comité considera que la Agencia Europea de Defensa debería convertirse en una de las principales fuerzas motrices del sector, actuando como foro de debate intergubernamental acerca del futuro del sector de la defensa, de la I+D en el sector de la defensa y de la extensión de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BTID).

2.3.4. Al mismo tiempo, el Comité reconoce la competencia de la Comisión Europea y el destacado papel que desempeña en el ámbito de los contratos públicos así como en la activación y refuerzo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea, y considera que la experiencia de la Comisión Europea será útil en el marco de su esfuerzo por reestructurar y desarrollar la industria de defensa de los Estados miembros.

2.3.5. El Comité reconoce que es importante tener en cuenta los intereses y las propuestas del propio sector de la defensa en el proceso de desarrollo de una política europea en materia de equipamiento de defensa. Considera sin embargo que las actividades de la AED se podrían mejorar considerablemente si se acepta una participación oficial, más estrecha, de representantes de la industria de la defensa y de profesionales expertos no gubernamentales del sector en los trabajos de la dirección de la AED. Estos representantes y expertos (miembros de la sociedad civil organizada) deberían estar representados en el comité director de la AED, en unas condiciones, por lo que respecta a su calidad, voz y voto y demás, que deberán definirse.

2.3.6. En lo que respecta, una vez más, a la aplicación del código de conducta en materia de contratos públicos de defensa, el Comité señala que todos los Estados miembros de la UE y los países europeos miembros de la OTAN deberían poder participar en programas de cooperación, siempre que su capacidad financiera, industrial y tecnológica lo permitan, y que conviene también tener debidamente en cuenta los intereses de los Estados «pequeños/medianos».

2.4. Con vistas a la evaluación estadística y a una correcta comparación de resultados, el Comité considera que la Comisión debería presentar periódicamente un informe sobre los avances en materia de aplicación de la Directiva, estructurado tanto por países como a nivel comunitario.

2.5. El Comité considera que la Directiva propuesta debería hacerse extensiva a todo el Espacio Económico Europeo (EEE).

### 3. Información general

#### 3.1. Situación actual

3.1.1. Muchos Estados miembros han hecho uso abundante del artículo 296 <sup>(1)</sup> del TCE y del artículo 14 de la Directiva de contratación pública (2004/18), eximiendo de manera casi automática la adquisición de equipo militar y de seguridad de la aplicación de las normas comunitarias. Dicho de otro modo: «lo que debería ser la excepción se ha convertido de hecho en la norma».

3.1.2. En el campo de la contratación pública no existe una legislación europea bien adaptada a la adjudicación de contratos públicos sensibles en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

3.1.3. El uso de normas no armonizadas obstaculiza la cooperación en materia de programas de I+D, adquisición y producción.

3.1.4. Desde el punto de vista de la demanda, 27 clientes nacionales tienen grandes dificultades para armonizar sus exigencias militares y unir su poder de compra en proyectos de adquisición comunes.

3.1.5. A nivel de la UE, el marco regulador integrado por 27 normativas y procedimientos nacionales diferentes para todos los ámbitos en cuestión (exportaciones, transferencias, contratos públicos, etc.) supone un gran obstáculo para la competencia y la cooperación, y genera considerables costes suplementarios <sup>(2)</sup>.

3.1.6. La creación de un MEED es un factor clave para lograr los objetivos de la política europea de seguridad y defensa.

#### 3.2. La convergencia «defensa-seguridad»

3.2.1. El Comité se congratula de que la iniciativa de la Comisión incluya en el ámbito de aplicación de la nueva Directiva las adquisiciones sensibles en el terreno de la seguridad no militar, por las siguientes razones:

3.2.1.1. En el entorno estratégico actual las amenazas han pasado a ser transnacionales y asimétricas <sup>(3)</sup>; la línea divisoria entre seguridad militar y no militar, interna y externa se desdibuja cada vez más y exige una respuesta global.

3.2.1.2. Las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad suelen operar en estrecha colaboración y utilizar un equipo similar, desarrollado con las mismas tecnologías y producido por las mismas empresas.

3.2.1.3. En determinados ámbitos, la adquisición de material no militar —por ejemplo, para la lucha contra el terrorismo— puede ser tan sensible como la adquisición de material militar, y exige las mismas o mayores salvaguardias de seguridad durante el proceso de adjudicación.

3.2.1.4. En los casos en que la adquisición de material de seguridad y la de material de defensa tienen las mismas características, parece lógico establecer las mismas normas de adquisición.

3.2.2. El Comité considera también que la solución óptima es ofrecer igualdad de trato a todas las instituciones europeas con responsabilidades en los ámbitos de la defensa, la seguridad nacional y los servicios de inteligencia.

#### 3.3. Introducir soluciones innovadoras

3.3.1. A fin de satisfacer los requisitos propios del sector, que son únicos, la nueva Directiva presenta tres métodos competitivos y una solución pragmática.

— se autoriza, sin necesidad de justificación específica, el **procedimiento negociado** con publicación de un anuncio de licitación <sup>(4)</sup>;

— puede recurrirse también al **procedimiento restringido** <sup>(5)</sup> y al **diálogo competitivo** <sup>(6)</sup>,

— en cambio, teniendo en cuenta los requisitos de confidencialidad y seguridad de la información que exigen estos contratos, se consideró inadecuado el **procedimiento abierto**, que implica la distribución del pliego de condiciones a todo operador económico que lo solicite.

3.3.1.1. En los procedimientos se incluyen disposiciones específicas sobre seguridad de la información <sup>(7)</sup>, con el fin de garantizar la protección de la información sensible contra todo acceso no autorizado.

<sup>(1)</sup> Texto del artículo 296: «1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes: (a) Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; (b) Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares. 2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.»

<sup>(2)</sup> Por ejemplo, en 2003 los costes adicionales generados únicamente por obstáculos a las transferencias intracomunitarias se estimaban en 3 160 millones de euros. Unisys, *Intra-Community Transfers of Defence Products*, Comisión Europea, Bruselas, 2005, p. 6.

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión Europea «Hacia una política de la UE en materia de equipo de defensa», COM(2003) 113 final, de 11.3.2003; dictamen del CESE: DO C 10, p. 1 de 10.01.2004 (ponente: Sr. Wilkinson).

<sup>(4)</sup> Los procedimientos en los que los poderes adjudicadores consultan con los operadores económicos de su elección y negocian las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.

<sup>(5)</sup> Los procedimientos en los que todo operador económico puede solicitar su participación y en los que únicamente los operadores económicos invitados por los poderes adjudicadores pueden presentar ofertas.

<sup>(6)</sup> El poder adjudicador puede limitar el número de candidatos en el procedimiento restringido, en el negociado con publicación de un anuncio de licitación y en el diálogo competitivo. Toda reducción del número de candidatos debe basarse en criterios objetivos que se hallen especificados en el anuncio de contrato.

<sup>(7)</sup> Seguridad de la información: el carácter a menudo confidencial de la información vinculada a los contratos públicos sensibles de defensa y seguridad exige (1) salvaguardas aplicables al propio procedimiento de adjudicación; (2) criterios de selección de los candidatos y (3) exigencias contractuales impuestas por los poderes adjudicadores.



3.3.1.2. La inclusión en el procedimiento de cláusulas especiales sobre seguridad del abastecimiento garantiza que las fuerzas armadas obtengan los suministros a tiempo, especialmente, en caso de crisis o de conflicto armado:

- a) el procedimiento establece un régimen común de garantías adecuadas, apoyado por un método claro de comparación de resultados;
- b) el Comité considera correcta la decisión de la Comisión de que la nueva Directiva sólo cubra contratos específicos en los ámbitos de seguridad y defensa para los que no sirve la Directiva actual sobre contratación pública;
- c) dichos contratos se refieren a la adquisición de equipo militar (es decir, armas, municiones y material de guerra) y equipos de seguridad particularmente sensibles y asimilables por su naturaleza a los equipos de defensa;
- d) la adquisición de equipos no sensibles y no militares sigue estando cubierta por la actual Directiva de contratación pública (2004/18), incluso si es adjudicada por los poderes adjudicadores en el ámbito de la defensa y de la seguridad.

3.4. *Los fundamentos jurídicos de la propuesta de Directiva son:*

3.4.1. El principio contributivo: necesidad de poner fin a situaciones de infracción provocadas por la inexistencia de disposiciones comunitarias de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos actualmente aplicables.

3.4.2. El principio de proporcionalidad: siempre que se cumplan plenamente las disposiciones de la Directiva, su transposición a las legislaciones nacionales permitirá a cada Estado miembro tener en cuenta los rasgos y características específicos de las adquisiciones sensibles realizadas en los sectores de la defensa y la seguridad.

3.5. *Instrumentos elegidos*

3.5.1. Al transponer la Directiva los Estados miembros podrán, si así lo desean, promulgar legislación aplicable a todos sus contratos públicos, incluidas las compras sensibles en los sectores de la defensa y la seguridad.

3.5.2. El nuevo instrumento debe ofrecer un alto grado de flexibilidad, garantizar el nivel correcto de transparencia y mejorar el acceso al contrato de los proveedores no nacionales y, en particular, de las PYME.

3.5.3. Para ser plenamente operativa, la Directiva debe basarse en la normalización y en un régimen de circulación intracomunitario conveniente.

3.6. *Las PYME y el sector europeo de la defensa*

3.6.1. En lo que respecta a la aplicación práctica del código de conducta en materia de contratos públicos de defensa, el Comité destaca el papel esencial que los pequeños y medianos proveedores de equipamientos y tecnologías de defensa —tanto por su contribución en materia de investigación que por el empleo que generan— desempeñan en el desarrollo de las capacidades militares nacionales y europeas.

3.7. *Consideración final*

3.7.1. Como sucede con todas las reformas, se corre el riesgo de que todos los protagonistas estén de acuerdo en principio en la necesidad de «hacer algo» pero no adopten medidas concretas ni suscriban ningún documento o acuerdo que permita avances en ese ámbito.

3.7.2. La cuestión principal es: ¿cuánto tiempo podrá sobrevivir la BTID si Europa continúa rechazando reformas que se consideran inevitables?

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las disposiciones comunes a los instrumentos de medida y a los métodos de control metrológico» (Refundición)**

COM(2008) 357 final — 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

El 8 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las disposiciones comunes a los instrumentos de medida y a los métodos de control metrológico» (Refundición)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre), decidió por 117 votos a favor, y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico de los productos relacionados con la energía»**

COM(2008) 399 final — 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

El 10 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico de los productos relacionados con la energía».

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), decidió por 113 votos a favor y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores» «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 320/2006, (CE) nº 1234/2007, (CE) nº 3/2008 y (CE) nº [...] /2008 para adaptar la Política Agrícola Común» «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»**

COM(2008) 306 final — 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

El 18 de junio de 2008, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»*

*«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 320/2006, (CE) nº 1234/2007, (CE) nº 3/2008 y (CE) nº [...] /2008 para adaptar la Política Agrícola Común»*

*«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)»*

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2008 (ponente: Sr. VAN OORSCHOT; coponentes: Sres. KALLIO y WILMS).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 28 en contra y 18 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El 20 de mayo de 2008 la Comisión Europea publicó propuestas para racionalizar la Política Agrícola Común (PAC) a fin de garantizar su correcto funcionamiento en una Unión Europea ampliada y en un contexto internacional cambiante. Este ejercicio ha sido denominado «chequeo».

1.2. El CESE considera que en el debate sobre el chequeo debe explicarse mejor la diversidad de problemas que la PAC tiene planteados (por ejemplo: el modelo agrícola europeo, la seguridad alimentaria como tema central). Por consiguiente, el CESE subraya la necesidad de una política agrícola adecuada en el nivel de la UE, a corto y más largo plazo, que cuente con financiación suficiente. Para ello se necesitarán previsiblemente recursos por un importe equivalente como mínimo al de la dotación actual. Debe explicarse mejor al ciudadano la necesidad de la PAC y la pertinencia de las distintas medidas, para que no se debata permanentemente la dotación financiera.

1.3. El CESE se remite a su dictamen anterior sobre el futuro de la PAC en el que el CESE señalaba que los agricultores han de afrontar una difícil fase de transición. El CESE, por lo tanto, considera que el principal propósito del chequeo es hacer la aplicación más fácil y más directa y responder a los nuevos desafíos en el mercado y en la sociedad respetando al papel multifuncional de la agricultura.

1.4. El CESE considera que los pagos destinados a financiar las múltiples prestaciones de los agricultores y que a su vez no se compensan a través del mercado siguen siendo necesarios. Mientras tanto, el CESE considera que los pagos establecidos sobre la base de la producción histórica serán más difíciles de justificar. Debería permitirse a los Estados miembros ajustar sus pagos a una tasa de pago más uniforme. Esto debería ser objeto de un amplio debate de antemano en el contexto de la partida 2013 PAC. Los Estados miembros deberían poder definir un periodo transitorio suficiente para no provocar dificultades a las explotaciones. Deben simplificarse los requisitos de la condicionalidad y hay que evitar la duplicación de los controles.

1.5. El CESE está de acuerdo con la disociación de los pagos a fin de otorgar a los agricultores «libertad de explotación agraria». Sin embargo, no debería exigirse a los Estados miembros que lleven a cabo una disociación para mantener los sectores o territorios frágiles, siempre y cuando ello no provoque distorsiones. El CESE apoya los objetivos del «artículo 68» pero considera que este artículo no ofrece solución a todos los problemas. En algunos casos es necesaria más flexibilidad. Los Estados miembros deberían examinar a fondo las consecuencias de la redistribución de los pagos a los agricultores antes de la aplicación de esta medida.

1.6. El CESE considera que en primer lugar deberían examinarse las adaptaciones del actual sistema de intervención distintas del sistema de licitación. El CESE también pide que se elaboren nuevos instrumentos para crear una red de

seguridad sostenible. Además, el CESE propone que se mantenga el mecanismo de retirada de tierras variando el porcentaje de retirada en función de las tendencias del mercado.

1.7. El CESE solicita una evaluación más detallada del posible desarrollo futuro del mercado lácteo y de las repercusiones antes de adoptar una decisión definitiva sobre la expiración de la cuota láctea en 2015. El CESE insta a la Comisión a describir con mucha mayor precisión las medidas que tiene previstas para mantener la producción lechera en las zonas vulnerables y a que explique sus consecuencias financieras y de qué modo se financiarán. El CESE sólo podrá pronunciarse sobre el incremento previsto de las cuotas cuando se presente la correspondiente estrategia. El CESE desea que se cree un sector lácteo europeo para adaptar la oferta a la demanda y mantener la remuneración de los productores así como una densidad adecuada de explotaciones en todo el territorio comunitario. La creación de tal sector específico permitiría reequilibrar la relación de fuerzas entre la industria, los productores, los distribuidores e incluso los consumidores.

1.8. El CESE es consciente de los nuevos desafíos mencionados por la Comisión Europea sobre el clima, el agua, las energías renovables y la biodiversidad, que requerirán indudablemente financiación adicional en el segundo pilar. Estos nuevos desafíos sólo pueden financiarse mediante una modulación, puesto que los demás fondos se han destinado a otros apartados en el presupuesto fijado hasta 2013 y es improbable que haya nuevas fuentes de recursos financieros.

## 2. Introducción

2.1. El 20 de mayo de 2008 la Comisión Europea publicó las propuestas de reglamentos del Consejo por los que se modifica la Política Agrícola Común [COM(2008) 306/4]. Los objetivos principales que se exponen en el denominado «chequeo» de la reforma de la PAC son evaluar la aplicación de la reforma de la PAC de 2003 y aplicar al proceso de reforma los ajustes que se consideren necesarios para simplificar esta política, de modo que pueda aprovechar las nuevas oportunidades del mercado y hacer frente a los nuevos retos del mercado y la sociedad.

2.2. Asimismo, independientemente del «chequeo», también es indispensable entablar un debate sobre el desarrollo de la PAC después de 2013, para tener en cuenta los nuevos retos a los que habrán de hacer frente la agricultura, la sociedad y la cadena de valor agrícola.

## 3. La inestabilidad de la situación alimentaria mundial

3.1. Durante treinta años los precios agrícolas han registrado una tendencia a la baja en términos reales. En 2007 se produjo un súbito y considerable aumento del precio de determinados productos agrícolas. Causas importantes de la subida de los precios fueron la demanda mundial creciente, el bajo nivel de las reservas y las malas cosechas debidas a las perturbaciones climáticas. Esto tuvo un efecto acumulativo sobre los ganaderos que deben hacer frente a precios elevados de los piensos. Sin embargo, los precios de los productos agrícolas están empezando a bajar de nuevo. Entre el otoño de 2007 y abril de 2008 los precios de la leche retrocedieron alrededor de un 30 % y los precios del trigo bajaron alrededor del 20 % <sup>(1)</sup>. A modo de ejemplo, este hecho, combinado con el aumento de los costes, significa que previsiblemente la renta de los agricultores con tierras de cultivo disminuirá entre el 16 % y el 24 % en 2008. En términos reales los precios de los productos agrícolas aún se mantienen por debajo de los niveles alcanzados en las crisis del petróleo de 1973 o de 1979 <sup>(2)</sup>.

3.2. La historia de estos últimos meses indica claramente que hemos entrado en una era de volatilidad de los precios agrícolas, lo cual no es bueno para el consumidor, que se ve confrontado con el alza de los productos agrarios, ni para los agricultores ni los demás actores que intervienen en la cadena alimentaria, que deben ponderar constantemente sus inversiones. Este hecho debe incorporarse a cualquier análisis futuro que se haga de la política agrícola si se quiere mantener el objetivo de la seguridad alimentaria.

3.3. Habida cuenta del incremento de la demanda mundial de alimentos, las previsiones son que hay pocas probabilidades de que los precios de los alimentos bajen a corto y medio plazo a su nivel anterior y que, por el contrario, siga aumentando la volatilidad de los precios de los productores.

3.4. El efecto de la subida de los precios de las materias primas en los precios al consumo es limitado debido a la disminución de la parte de las materias primas agrícolas en los costes de la producción de alimentos, en comparación con los costes energéticos y de la mano de obra. Por ejemplo, el coste del trigo sólo constituye el 4 % del coste de una hogaza de pan <sup>(3)</sup>. Además, la parte de los alimentos en el total del gasto familiar es pequeña (alrededor del 14 % de los UE-27). El CESE considera necesario racionalizar la cadena alimentaria en interés de los agricultores y los consumidores <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Presentación de las propuestas del chequeo a Comagri, 20 de mayo de 2008.

<sup>(2)</sup> Comisión Europea, *What caused the present boom in agricultural prices?*  
<sup>(3)</sup> Discurso de Mariann FISCHER BOEL: *Food, feed or fuel*, Berlín, 18 de enero de 2008.

<sup>(4)</sup> El CESE sigue trabajando en este tema en su dictamen exploratorio sobre «La Unión Europea frente al desafío alimentario mundial».

3.5. La FAO debe ser objeto de mejoras para gestionar la producción de alimentos. Desde que la agricultura se ha englobado dentro de la Organización Mundial del Comercio, se han creado más desigualdades entre los agricultores. La reflexión debe cambiar. Debe permitirse a la agricultura organizarse a escala mundial mediante un órgano de reflexión de las organizaciones más representativas de la agricultura nacional que no son necesariamente las que tienen más medios.

3.6. El CESE considera que el chequeo de la PAC debería tener en cuenta estos cambios en la situación alimentaria mundial. En este orden de cosas, debería permitirse a los agricultores seguir desempeñando su papel multifuncional en el modelo agrícola europeo.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité Económico y Social Europeo se remite a su dictamen previo <sup>(5)</sup> sobre el tema «*Chequeo y futuro de la PAC después de 2013*». En ese dictamen, el CESE señala que los agricultores y las empresas de la industria de la transformación atraviesan una difícil fase de adaptación. Por parte de las empresas existe una gran disposición a reaccionar ante las nuevas condiciones marco, siempre y cuando se cumplan las promesas hechas en el contexto de las reformas y se ofrezca una seguridad jurídica y de planificación suficiente. El CESE considera que el principal interés del «chequeo» residía en determinar los ámbitos en los que debía comprobarse dónde es necesaria una adaptación de las disposiciones vigentes para:

- simplificar y facilitar su aplicación, y
- eliminar los obstáculos para una aplicación de las medidas de reforma acordadas orientada a fines específicos.

Aparte de estas cuestiones, el CESE reconoce que la UE debe afrontar nuevos desafíos en los que los agricultores pueden desempeñar un papel importante y que la situación del mercado de los alimentos exige nuevas respuestas.

Sin embargo, las palabras clave del «chequeo» deberían ser: estabilidad —mediante la organización de los mercados—, simplificación y adaptación.

<sup>(5)</sup> DO C 44 de 16.2.2008, p. 60.

4.2. También es importante que las medidas adoptadas en el marco del «chequeo» garanticen el mantenimiento del modelo agrícola europeo y permitan que los agricultores desempeñen plenamente su papel multifuncional:

- garantizar los niveles más elevados del mundo en materia de seguridad y calidad de los alimentos, protección del medio ambiente y bienestar de los animales,
- mantener el paisaje y preservar los espacios naturales, y
- contribuir de manera importante al empleo y a la vitalidad del medio rural en todas las regiones de la UE,
- evitar el éxodo rural y la puesta en barbecho de las tierras de cultivo.

El CESE considera que las propuestas de la Comisión contienen cambios sustanciales en relación con la situación actual. Es necesario llevar a cabo una reflexión en profundidad sobre estos cambios.

#### 5. Medidas propugnadas en el «chequeo»

##### 5.1. Régimen de pago único (RPU)

5.1.1. La Comisión Europea propone que se permita a los Estados miembros ajustar su modelo de régimen de pago único adoptando gradualmente, para el derecho a la ayuda, unos tipos de pago más globales que confieran más eficacia y eficiencia a dicho régimen. Paralelamente, las propuestas incluyen una serie de medidas para simplificar la aplicación del régimen de pago único.

5.1.2. En Europa hay una preocupación cada vez mayor por la sostenibilidad. No se han alcanzado progresos a la hora de tener en cuenta las preocupaciones no comerciales en los acuerdos internacionales, si bien esto es esencial si se quiere ser coherente con el deseo de los ciudadanos europeos. Además, se reduce continuamente la protección fronteriza en la UE. Apoyándose en estos argumentos, el CESE considera que permitir que los agricultores cubran los costes de la producción sostenible no remunerada por el mercado mediante un sistema de pago directo será fundamental para salvaguardar el modelo agrícola europeo y la renta de los agricultores después de 2013. Esto debe seguir siendo claramente tarea de la PAC.

5.1.3. El CESE considera que los pagos compensatorios destinados a financiar las múltiples prestaciones de los agricultores y que a su vez no se compensan a través del mercado siguen siendo necesarios. Mientras tanto, los niveles de pago establecidos sobre la base de la producción histórica serán más difíciles de justificar. Debería permitirse a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho ajustar la distribución de sus umbrales nacionales a una tasa de pago más uniforme durante el período 2009-2013, o al menos a partir de 2013. Antes de hacerlo, los nuevos Estados miembros deberían examinar las consecuencias sobre la renta agrícola, la capacidad de adaptación de los agricultores y la necesidad de contar con una seguridad de planificación a largo plazo. Si se adopta tal orientación, los Estados miembros deberían tener la capacidad de definir un período transitorio adecuado a fin de evitar provocar dificultades a las explotaciones que hayan invertido en un contexto reglamentario diferente.

5.1.4. El régimen de pago único por superficie aplicado en la mayoría de los nuevos Estados miembros es fácil de gestionar pero puede resultar demasiado simplista a la hora de ayudar a los agricultores dedicados a la producción intensiva (frutas y hortalizas, producción animal, tabaco, etc.) de manera razonable en comparación con el sector de los cultivos herbáceos. A medio plazo debería hallarse una solución más equilibrada en el marco del RPU, utilizando los demás instrumentos existentes u otros instrumentos nuevos que se desarrollen en toda la UE.

5.1.5. Todas las tierras de los nuevos Estados miembros que reúnan buenas condiciones agrícolas y medioambientales en el momento de la solicitud de los pagos deberían ser elegibles para los pagos.

## 5.2. Condicionalidad

5.2.1. La Comisión Europea desea simplificar y mejorar la orientación específica de la condicionalidad. La Comisión propone suprimir determinados requisitos obligatorios que no se consideran vinculados con la responsabilidad de los agricultores e introducir nuevos requisitos en forma de buenas condiciones agrícolas y medioambientales (BCAM).

5.2.2. El CESE apoya el mantenimiento del vínculo entre el régimen del pago único por explotación agraria y el respeto de las normas de la UE asociadas con la actividad agrícola mediante la condicionalidad. El CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión de racionalizar la condicionalidad. También es evidente que convendría que el sistema sea menos complejo, en particular, precisando las normas (mediante la introducción de una norma «de mínimos») y reduciendo el número de las diversas visitas de inspección efectuadas en las explotaciones individuales. Sería necesario también evitar una duplicación de los controles, por ejemplo, las auditorías realizadas a través de los sistemas de garantía de calidad (SGC).

5.2.3. La agricultura es un sector importante que proporciona numerosos empleos en toda la UE. Deberán hacerse esfuerzos para reducir el número de accidentes en las explotaciones agrarias y para fomentar un trabajo más cualificado. Por lo tanto, el CESE considera de suma importancia los aspectos específicos de la seguridad en el trabajo en la explotación agraria, es decir, las instrucciones sobre la utilización de la maquinaria, la higiene y el almacenamiento adecuado de materiales peligrosos. Deberían estar recogidos en la legislación social nacional e incluirse en el ámbito de aplicación de la condicionalidad. A fin de proporcionar incentivos a los agricultores el CESE recomienda que se amplíen las posibilidades del Fondo Social Europeo en materia de seguridad en el trabajo y cualificaciones.

5.2.4. De conformidad con el objetivo de hacer la condicionalidad más eficaz y más directamente relacionada con las actividades agrícolas, el CESE considera que los requisitos legales de gestión en materia de comercialización de productos fitosanitarios no son responsabilidad de las explotaciones agrarias y, por consiguiente, deben suprimirse.

5.2.5. El CESE pide un estudio de impacto de la aplicación de las BCAM antes de añadir ningún nuevo elemento a su ámbito de aplicación. Este estudio de impacto debería abordar también las repercusiones para los agricultores y la carga administrativa. El CESE considera que los beneficios medioambientales derivados de la retirada de tierras de la producción, la creación de franjas de protección y los elementos paisajísticos deben seguir manteniéndose, aunque se quiera suprimir la retirada obligatoria de tierras. Si se desea realizar este objetivo mediante medidas voluntarias como parte del desarrollo rural, deberán existir los incentivos pertinentes, que de momento no existen. Estas medidas deben recompensarse en consecuencia.

5.2.6. Debería aplicarse un enfoque especial con respecto a los nuevos Estados miembros. El sistema de condicionalidad debería introducirse gradualmente, teniendo en cuenta que el sistema de pagos directos se aplica de forma gradual. Deberían aplicar plenamente la condicionalidad cuando alcancen el nivel del 100 % para el régimen de pago único por superficie.

## 5.3. Ayudas parcialmente vinculadas a la producción

5.3.1. La Comisión Europea considera que la disociación ha permitido a los agricultores producir lo que el mercado pide de manera más sostenible. Cuando en 2003 se introdujo la reforma de la PAC se decidió permitir a los Estados miembros que mantuvieran determinados niveles de ayudas vinculadas a la producción en algunos sectores. La Comisión subraya que mantener dos sistemas en paralelo no ha contribuido a la simplificación administrativa. La Comisión propone que se permita a los Estados miembros mantener únicamente las primas vinculadas por vacas nodrizas y por carne de ovino y caprino.

5.3.2. El CESE duda que sea acertado proseguir la disociación en los Estados miembros que conservan ayudas parcialmente vinculadas a fin de fomentar una mayor orientación de mercado. No obstante, el CESE es consciente de que en algunos casos la disociación podría conducir a la desaparición de determinados tipos de producción, o incluso de la totalidad de la producción en algunas regiones, lo que tendría graves consecuencias para el medio ambiente, la economía rural y el empleo. El artículo 68 podría utilizarse para abordar estos problemas. No debería pedirse a estos Estados miembros que introduzcan la disociación. Las ayudas vinculadas a la producción que se mantengan no deberían originar distorsiones del mercado entre Estados miembros.

#### 5.4. Ayuda específica

5.4.1. La Comisión Europea propone la ampliación del artículo 69 (en su versión actual) para varios propósitos, incluidos la compensación de desventajas específicas que sufren los agricultores en algunos sectores en determinadas regiones o los derechos de ayuda para los agricultores en regiones sujetas a programas de reestructuración. En la actualidad los Estados miembros que apliquen el régimen de pago único pueden retener hasta un 10 % de los límites máximos nacionales presupuestarios para medidas relacionadas con la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de productos agrícolas.

5.4.2. La Comisión considera que los cambios en los instrumentos tradicionales de mercado y la transformación de la ayuda a la producción en ayuda a los productores ha suscitado un debate sobre las diversas maneras de gestionar el riesgo, dado que el riesgo de fluctuación de los precios y los riesgos para la producción están considerados las dos principales fuentes de variación que afectan a la renta. La Comisión propone que los Estados miembros puedan utilizar el artículo 68 para programas de seguros de las cosechas y mutualidades en caso de enfermedades animales y vegetales.

5.4.3. El CESE apoya los objetivos que se mencionan en el artículo 68, aunque señala que este artículo no ofrece solución a todos los problemas que pueden presentarse. El CESE puede dar su apoyo a una mayor flexibilidad en el uso del artículo 68 a condición de que se concedan fondos adicionales para reforzar la posición de los agricultores. Considera que, en casos muy específicos, en algunos Estados miembros el límite en la financiación podría superar el límite nacional máximo actual del 10 %. El CESE apoya las propuestas sobre programas de seguros de las cosechas y mutualidades en caso de enfermedades animales y vegetales, ya que a su juicio el objetivo debe ser proteger a los consumidores y los agricultores. Estas medidas no deberían menoscabar los regímenes de seguros o las medidas comunitarias (artículo 44 y fondo veterinario). Dada la importancia para el conjunto de la sociedad de la prevención de las enfermedades, el CESE propone que estos fondos sean cofinanciados por los Estados miembros, de conformidad con la propuesta de la Comisión.

5.4.4. El CESE estima que la utilización del artículo 68 puede resultar en una considerable redistribución de los pagos a los agricultores. Además el CESE teme que el artículo 68 no sea

una herramienta suficiente para abordar todos los problemas. Por lo tanto, los Estados miembros deberían examinar a fondo las consecuencias para los agricultores del posible uso del artículo 68. El CESE considera que las cantidades asignadas previamente al presupuesto agrícola deberían mantenerse en el sector de la agricultura y podrían utilizarse para el artículo 68.

5.4.5. Convendría también examinar el efecto acumulativo de la modulación y del artículo 69 en las rentas agrícolas. Si se aplicaran las propuestas de la Comisión ello podría significar un recorte en los pagos directos de al menos  $10 + 13\% = 23\%$ . Por consiguiente, el CESE considera que deberían examinarse cuidadosamente las repercusiones.

#### 5.5. Limitaciones de los pagos

5.5.1. La Comisión Europea señala que la introducción del pago único ha hecho que la distribución de ayudas sea más visible. El gran número de agricultores que reciben pagos de pequeña cuantía supone una gran carga para las administraciones. La Comisión propone que los Estados miembros apliquen pagos por un importe mínimo de 250 euros, una superficie subvencionable por explotación de un tamaño mínimo de al menos 1 hectárea, o ambos criterios. Además, la Comisión propone una modulación progresiva. También se propone que los nuevos Estados miembros puedan optar a una modulación a partir de 2012.

5.5.2. El CESE acepta, en principio, las propuestas de la Comisión que establecen requisitos mínimos para los pagos a fin de reducir los costes administrativos, dejando no obstante que los Estados miembros elijan entre las distintas opciones para la aplicación de tales requisitos mínimos.

5.5.3. El CESE considera que en el debate sobre la modulación progresiva se deberá tener en cuenta la cuestión de si cabe exigir a las explotaciones de la UE que perciben anualmente pagos directos superiores a 100 000 euros un porcentaje de modulación superior. Puesto que los grandes receptores de ayudas se benefician por lo general de las economías de escala, la progresión moderada se justifica, toda vez que las explotaciones tienen naturalmente la posibilidad de beneficiarse de las nuevas medidas del segundo pilar y así volver a percibir de fondos de la PAC.

#### 5.6. Mercados

5.6.1. La Comisión plantea la cuestión de cómo puede crearse un instrumento de intervención eficaz, que funcione como una red de seguridad pero sin depender de las subvenciones a la exportación. La Comisión propone simplificar las disposiciones sobre intervención pública mediante la ampliación del sistema de licitación. La Comisión propone suprimir la intervención en el caso del trigo duro, el arroz y la carne de porcino.

5.6.2. A juicio del CESE, debido al debilitamiento de los mecanismos de gestión del mercado interior y a la reducción de las protecciones en las fronteras que han acarreado las reformas de la PAC y las negociaciones comerciales desde 1992, Europa está ahora mucho más expuesta que antes a las fluctuaciones de los mercados mundiales. Al mismo tiempo estas fluctuaciones del mercado mundial, y por lo tanto el riesgo, están aumentando: el cambio climático es el causante de que se produzcan fluctuaciones extremas en las cosechas en todo el mundo, y el desarrollo del turismo mundial aumenta el riesgo de propagación de las enfermedades. Los agricultores han de afrontar todos estos desafíos. En este contexto, abandonar todos los mecanismos de regulación podría resultar peligroso en un periodo de oferta deficitaria frente a una demanda sostenida.

5.6.3. El CESE considera que uno de los principales objetivos de la PAC, y del primer pilar en particular, será proporcionar a sus 500 millones de consumidores alimentos en cantidad suficiente, seguros y variados. Se necesitan instrumentos adecuados para alcanzar este objetivo. Pese a que un sistema de licitación podría mejorar la orientación de mercado, debilitaría la red de seguridad de los agricultores y podría aumentar la incertidumbre en el mercado. Por consiguiente, el CESE considera que en primer lugar debería examinarse qué adaptaciones pueden introducirse en el actual sistema de intervención, por ejemplo, un periodo de intervención más breve. El CESE pide que elaboren nuevos instrumentos para crear una red de seguridad sostenible, habida cuenta de la necesidad de que los ciudadanos europeos disfruten de seguridad alimentaria y de que los agricultores tengan una renta justa.

5.6.4. El CESE sugiere a la Comisión que cree a nivel europeo sectores de gestión de los mercados que permitirían, en un marco permanente, ajustar la oferta y la demanda y la organización en red de los productores de todo el territorio europeo, con el fin de responder lo mejor posible a las aspiraciones sociales. De esta forma se produciría un reequilibrio de las fuerzas del mercado para satisfacer mejor las aspiraciones de los consumidores. La Comisión deberá velar por que se constituya esta organización.

## 5.7. Retirada de tierras de la producción

5.7.1. Basándose en las perspectivas del mercado, la Comisión propone fijar a cero la retirada de tierras como instrumento de control de la oferta. Se facilitan a los Estados miembros los instrumentos para garantizar el mantenimiento de las ventajas medioambientales.

5.7.2. La retirada de tierras es una herramienta de gestión de la oferta que puede resultar útil y flexible. El CESE considera

que, pese a los buenos precios de mercado practicados en la actualidad, la situación del mercado puede empeorar de nuevo en algún momento. Por tanto, el CESE consideraría lógico mantener el mecanismo de la retirada de tierras <sup>(6)</sup> variando el porcentaje de retirada en función de las perspectivas del mercado.

5.7.3. El CESE considera que cualquier beneficio medioambiental asociado a la retirada de tierras debe seguir manteniéndose para conseguir una mayor aceptación de la agricultura. Una opción voluntaria en el contexto del desarrollo rural sólo podrá tener lugar si existen incentivos suficientes, algo que en el pasado no estaba garantizado.

## 5.8. Cuota láctea

5.8.1. Las cuotas se implantaron en 1984 en respuesta a los excedentes de producción. La Comisión considera que las condiciones que llevaron a su introducción han dejado de ser pertinentes. Dado el aumento de la demanda de leche y de productos lácteos, la Comisión propone un incremento de las cuotas lácteas del 1 % anual durante los próximos cinco años. El objetivo de este incremento es preparar un «aterrizaje suave» para el régimen de cuotas, a fin de facilitar su desaparición en marzo de 2015. La Comisión Europea ha analizado las repercusiones sociales de los cambios en el sistema de cuotas lácteas. La desaparición de las cuotas se traducirá en una reestructuración del sector de la producción de leche que expondría sobre todo a los productores de leche de menor tamaño a la presión competitiva excluyente, lo que tendría posibles implicaciones para determinadas regiones.

5.8.2. Dado que la cuota expirará, conforme a la legislación actual, en 2015, el CESE pide a la Comisión que proceda a un análisis más detallado que hasta la fecha de la manera de garantizar la previsión y el equilibrio regional en un mercado sostenible después de 2015. La leche es un alimento esencial y saludable y, por otra parte, los productores de leche desempeñan un papel importante en las economías rurales. En concreto, será importante prever medidas que ayuden a los agricultores a mejorar su posición competitiva.

5.8.3. La producción lechera es un sector muy importante en áreas vulnerables de la UE. Por ello, el CESE también pide a la Comisión que prevea medidas —incluidas disposiciones financieras— destinadas a preservar una economía rural dinámica en estas zonas vulnerables. El CESE considera que la Comisión no ha presentado con sus propuestas un proyecto viable. El artículo 68 sólo será un instrumento relativamente apropiado para ello con el que no se podrán cubrir ni de lejos los previsibles altos costes resultantes.

<sup>(6)</sup> DO C 44 de 16.2.2008, p. 63, punto. 5.7.1.



5.8.4. Ya que no se dispone de un proyecto factible de adaptación, el CESE se pronuncia actualmente en contra de realizar ajustes en el régimen de cuotas. Es necesario que las cuotas se adapten en función de la demanda y no de forma aleatoria. Con vistas a la fase posterior a 2015, es necesario crear un sector lácteo europeo en el que se pueda adaptar la producción en función del consumo y recuperar la relación de fuerzas dentro de los sectores específicos. De esta forma, se podría mantener la producción de leche en las zonas más vulnerables.

#### 5.9. Otros regímenes de ayuda

5.9.1. La Comisión propone una disociación inmediata para los sectores de las proteaginosas, el cáñamo, el trigo duro y las nueces. Por lo que se refiere al arroz, los forrajes desecados, la fécula de patata y el lino, la Comisión propone un período transitorio de dos años.

5.9.2. Sin las ayudas vinculadas a la producción, la producción podría desaparecer, lo cual tendría efectos muy negativos en las economías regionales, el medio ambiente o el abastecimiento de la UE. Por lo tanto, el CESE considera que convendría examinar caso por caso la posibilidad de transferir estas ayudas al régimen de pago único agrícola y, si se decide que los pagos son necesarios, deberían mantenerse los pagos vinculados a la producción para evitar una reducción significativa de la producción en zonas vulnerables. Estos sectores necesitan un período de transición razonable y medidas de acompañamiento para desarrollar nuevas oportunidades de mercado.

5.9.3. La prima por cultivos energéticos supone una importante carga administrativa, y dados los objetivos fijados por el Consejo para la incorporación de los biocarburantes, ya no es necesario establecer incentivos a la producción. Los fondos que ya no se utilicen para las primas por cultivos energéticos deberían servir para reforzar la posición de los agricultores.

#### 5.10. Cambio climático

5.10.1. La Comisión considera que el clima y la energía son asuntos que revisten la máxima prioridad. En marzo de 2007, los líderes de la UE decidieron reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en al menos un 20 % antes de 2020 y un 30 % en caso de alcanzarse un acuerdo sobre los objetivos globales. La Comisión considera que la agricultura puede prestar una contribución importante para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

5.10.2. El CESE considera que la agricultura de la UE ha contribuido más que otros muchos sectores a reducir los gases de

efecto invernadero, y debe continuar por esta vía <sup>(7)</sup>. La agricultura es también uno de los sectores más expuestos a los efectos del cambio climático.

5.10.3. Cada vez es más urgente comprender mejor las consecuencias del cambio climático para la agricultura, por lo que conviene conceder prioridad a la investigación. Este tipo de investigación se financia con cargo al Séptimo Programa Marco de la UE en materia de investigación, pero debe acelerarse y reforzarse el proceso.

5.10.4. También es importante aumentar aún más los incentivos para que los agricultores afronten el cambio climático y recurrir a sistemas de producción neutros desde un punto de vista climático. A este respecto el CESE respalda la lista indicativa de tipos de operaciones relativas al cambio climático en los programas de desarrollo rural.

#### 5.11. Gestión del agua

5.11.1. Los objetivos de la UE en materia de política sobre el agua están establecidos en la Directiva marco del agua. La Comisión considera que la agricultura tiene un papel importante que desempeñar en la gestión del agua.

5.11.2. Uno de los problemas más urgentes es el del agua, tanto en lo que se refiere a su escasez como a su calidad, así como así como el exceso de humedad y las inundaciones. El CESE apoya que una parte de los recursos obtenidos gracias a la modulación se utilice para aumentar las medidas que incentiven la gestión del agua en el marco de las medidas de desarrollo rural del segundo pilar. El CESE considera que las operaciones deberían tener una relación directa con la agricultura.

#### 5.12. Energías renovables

5.12.1. En 2007 los líderes de la UE fijaron en el 20 % el objetivo obligatorio que debe alcanzarse en lo tocante a la utilización de fuentes de energía renovable, incluido el 10 % que deben representar los biocarburantes dentro del consumo de gasolina y gasóleo.

5.12.2. El CESE apoya la lista de tipos indicativos de acciones por lo que se refiere a las energías renovables.

<sup>(7)</sup> Estudio de la Comisión Europea: «Climate change: the challenges for agriculture» (diciembre de 2007).

5.12.3. El CESE cree que es sumamente importante promover la investigación para optimizar los sistemas de producción y para maximizar la contribución de la bioenergía a la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y a la eficiencia energética. Hay que seguir investigando la posibilidad de desarrollar biocarburantes de segunda generación, utilizando coproductos agrícolas.

5.12.4. Los agricultores podían desempeñar un papel fundamental en el abastecimiento de energía biológica sostenible a nivel local o regional (por ejemplo, pequeñas centrales eléctricas que utilicen la biomasa local), contribuyendo así a los objetivos de Kioto. En las normas relativas a las ayudas estatales debería hacerse una excepción para este tipo de proyectos.

### 5.13. Biodiversidad

5.13.1. La Comisión considera que una amplia parte de la biodiversidad en Europa depende de la agricultura y la silvicultura y que hay que aumentar los esfuerzos para proteger la biodiversidad. La agricultura tiene un papel clave que desempeñar en la protección de la diversidad biológica. Los Estados miembros se han comprometido a frenar el declive de la biodiversidad para 2010.

5.13.2. En varios Estados miembros existen buenos ejemplos de proyectos que mejoran la biodiversidad. El CESE apoya los tipos indicativos de operaciones mencionados por la Comisión para mejorar la biodiversidad a condición de que los incentivos vayan directamente a los agricultores, porque estos últimos son indispensables para la preservación de unas zonas rurales dinámicas con oportunidades económicas y de empleo.

### 5.14. Reforzar el segundo pilar

5.14.1. La Comisión planea afrontar estos cuatro nuevos desafíos (puntos 5.10-5.13) con el nuevo paquete de medidas que se establecerá en virtud del segundo pilar, con los recursos adicionales necesarios procedentes de la modulación. La Comisión señala que la única financiación complementaria que podrá obtenerse para desarrollo rural será la procedente del aumento de la modulación obligatoria, puesto que todos los demás fondos de la UE están comprometidos hasta 2013. La Comisión propone aumentar la modulación obligatoria en un 8 % en cuatro etapas hasta 2012.

5.14.2. El CESE considera que el resultado de las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 han llevado a una financiación inadecuada del segundo pilar. A juicio del Comité,

las distintas funciones de la PAC deben preservarse. Las nuevas medidas en materia de modulación de los pagos directos del primer pilar deberán ser conformes con esta exigencia<sup>(8)</sup>. Por consiguiente, el CESE podrá apoyar la modulación propuesta únicamente si se garantiza que este presupuesto está clara y específicamente destinado a ayudar a los agricultores a afrontar estos nuevos desafíos. En este proceso de cambio debería reconocerse el papel del empleo y de los trabajadores empleados en el sector agrario. La aplicación a través de los planes nacionales de desarrollo rural deberá ser más eficaz y accesible para los agricultores. La cofinanciación nacional deberá asegurarse por anticipado.

## 6. Consecuencias presupuestarias de las propuestas del chequeo

6.1. La Comisión recuerda que la PAC cuenta con un mecanismo interno de disciplina financiera. Debido a que se han aprobado importes fijos para la mayoría de las ayudas de la PAC y las perspectivas del mercado han mejorado considerablemente, ha disminuido el potencial para la aplicación de la disciplina financiera. Además, la Comisión afirma que las propuestas de aumento de la modulación podrían traducirse en un gasto nacional complementario. La Comisión espera que apenas se produzcan gastos adicionales en las medidas de mercado.

6.2. El presupuesto total de la PAC ha disminuido del 0,6 % del PIB de la UE en 1993 a menos del 0,4 % en 2007. El gasto presupuestario real se ha incrementado de aproximadamente 40 000 millones de euros en 1995 a aproximadamente 50 000 millones de euros en 2007 (incluido el desarrollo rural), a pesar de que casi duplicó el número de Estados miembros de 15 a 27.

6.3. Hace quince años la UE gastaba 10 000 millones de euros al año en subvenciones a la exportación. En 2009 este presupuesto se limita a solo 350 millones de euros<sup>(9)</sup>. La Comisión Europea ha aceptado suprimir las subvenciones a la exportación enteramente antes de 2013 siempre y cuando los socios comerciales asuman compromisos similares.

6.4. El CESE considera que la PAC es una de las columnas vertebrales más importantes de la Unión Europea. Tal como demuestra la situación alimentaria mundial, la política agrícola seguirá siendo muy importante. El CESE estima que los agricultores no solamente desempeñan un papel esencial en el suministro de alimentos, sino que también tienen que cumplir un papel multifuncional.

<sup>(8)</sup> Véase la nota a pie de página 5.

<sup>(9)</sup> «The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction», 20 de junio de 2008.

**7. Hacia unos objetivos a largo plazo de la PAC después de 2013/marco financiero**

7.1. El CESE considera útil establecer objetivos y prioridades claros para la PAC después de 2013, a fin de contribuir a los debates sobre las próximas perspectivas financieras.

7.2. Teniendo en cuenta que se prevé que la población mundial siga aumentando hasta alcanzar los 9 000 millones de habitantes en 2050 y que aumentará el consumo per cápita, las necesidades de producción de alimentos deberán incrementarse. Al mismo tiempo, la cantidad de suelo agrícola de buena calidad está disminuyendo a nivel mundial debido a factores como la erosión, la salinización y la urbanización. Por este motivo, es posible que los consumidores europeos no puedan dar por sentada la seguridad alimentaria en los próximos años. Una futura PAC deberá tener en cuenta esta nueva evolución.

7.3. A nivel europeo, los consumidores necesitan alimentos saludables y variados en cantidades suficientes, que deberán producirse de manera sostenible. Las importaciones deberán respetar las normas de la UE, lo que no siempre es el caso en la actualidad. Al mismo tiempo, los ciudadanos europeos se muestran preocupados por el cambio climático y la sostenibilidad. Los agricultores de la UE pueden desempeñar un papel importante para satisfacer las expectativas de la sociedad.

7.4. Los agricultores prefieren obtener su renta del mercado. No obstante, la sociedad europea también espera de los agricultores la prestación de una serie de servicios que no son remunerados por el mercado. Los pagos directos para recompensar a los agricultores por mantener las normas más exigentes en materia de sistemas de producción sostenible, así como otros servicios adicionales, seguirán por lo tanto siendo indispensables, así como el fomento del desarrollo rural mediante pagos.

Además, la PAC seguirá siendo un instrumento fundamental de apoyo de las economías regionales.

7.5. Para lograr los objetivos señalados en el punto 3.3, la futura PAC debería hacer mayor hincapié en los siguientes aspectos:

— asegurar el abastecimiento de alimentos seguros y variados y de combustibles renovables

— garantizar ingresos justos para los agricultores

— garantizar que la producción sea sostenible y a la vez competitiva en todas las regiones de la UE

— contribuir a un entorno rural dinámico, con oportunidades económicas y de empleo.

7.6. A más largo plazo el CESE considera que los objetivos de la PAC y los instrumentos para lograrlos deberían armonizarse mejor entre todos los Estados miembros.

7.7. El CESE subraya la necesidad de una adecuada política agrícola de la UE a corto y a largo plazo cuya dotación financiera deberá ser apropiada. Para ello se necesitarán previsiblemente recursos por un importe equivalente —como mínimo— al de la dotación actual. Es tarea política informar mejor que hasta ahora al ciudadano sobre la necesidad de la PAC y la pertinencia de las distintas medidas, para que no se debata permanentemente la dotación financiera.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

## ANEXO

Los siguientes pasajes del Dictamen de la Sección fueron rechazados a favor de las propuestas de enmienda aprobadas por la Asamblea, pero obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos:

**Punto 1.7**

El CESE solicita un análisis más detallado del desarrollo de mercado lácteo que el que se ha venido haciendo hasta ahora puesto que la cuota láctea, conforme a la legislación actual, expirará en 2015. Dada la necesidad de contar con una seguridad de planificación, el CESE pide ajustes en el régimen de cuotas que garanticen un «aterrizaje suave» a los productores, siempre que ello no falsee las condiciones del mercado. El CESE insta a la Comisión a que prevea medidas para mantener la producción lechera en las zonas vulnerables y a que explique sus consecuencias financieras y de qué modo se financiarán.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 66 Votos en contra: 42 Abstenciones: 41

**Punto 1.8**

El CESE es consciente de los nuevos desafíos mencionados por la Comisión Europea sobre el clima, el agua, las energías renovables y la biodiversidad. Estos nuevos desafíos exigen una financiación adicional mediante la modulación y la utilización de los Fondos Estructurales. El CESE opina que la consolidación de la seguridad alimentaria debería considerarse un nuevo desafío.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 1.9**

El CESE considera que las posiciones respecto de la modulación son muy divergentes. Como compromiso, el CESE sugiere que el porcentaje de modulación adicional para financiar los nuevos desafíos se limite a un 3 % en total y propone aumentar el umbral hasta 7 500 euros. El CESE no está a favor de aumentar la modulación progresiva. La financiación adicional debería destinarse específicamente a ayudar a los agricultores.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 5.5.3**

El CESE considera que en el debate sobre la modulación progresiva se deberán tener en cuenta varios aspectos. La progresividad está aumentando la complejidad administrativa de los pagos a las explotaciones. En muchos casos, los agricultores con grandes o pequeñas explotaciones proporcionan empleo, lo cual es importante para la región. El CESE considera que la modulación ya afecta sobre todo a los ingresos de los mayores beneficiarios. Por otro lado, los grades receptores de ayudas se benefician por lo general de las economías de escala. De ahí que la modulación progresiva tenga una influencia determinante para equilibrar las condiciones competitivas de las explotaciones agrícolas de distintos tamaños. Es necesario que los agricultores puedan planificar con antelación y, por consiguiente, que puedan contar con los compromisos asumidos por las administraciones. Basándose en estos argumentos, el CESE no es favorable a aumentar la modulación progresiva.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 5.7.3**

El CESE considera que cualquier beneficio medioambiental asociado a la retirada de tierras debe seguir manteniéndose para conseguir una mayor aceptación de la agricultura. Una opción voluntaria en el contexto del desarrollo rural sólo podrá tener lugar si existen incentivos suficientes y si se recompensan en consecuencia. En opinión del CESE, la ayuda al desarrollo rural debería vincularse a las actividades de los agricultores.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 5.8.3**

La producción lechera es un sector muy importante en áreas vulnerables de la UE. Por ello, el CESE también pide a la Comisión que prevea medidas —incluidas disposiciones financieras— destinadas a preservar una economía rural dinámica en estas zonas vulnerables. El CESE considera que el artículo 68 sólo será un instrumento relativamente apropiado para ello con el que no se podrán cubrir ni de lejos los previsibles altos costes resultantes.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 66 Votos en contra: 42 Abstenciones: 41

**Punto 5.8.4**

En opinión del CESE, en el período 2009-2015 la cuota debería ajustarse teniendo en cuenta la evolución del mercado. Los productores de leche necesitan contar con cierta seguridad de planificación y con una transición fluida. Por esta razón, el CESE pide ajustes en el régimen de cuotas que garanticen un «aterrizaje suave» a los productores. Estos ajustes no deberían poner en peligro la estabilidad de los mercados y deberían tener en cuenta la vulnerabilidad de los pequeños productores de leche y las regiones.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 66 Votos en contra: 42 Abstenciones: 41

**Punto 5.14.1**

La Comisión planea afrontar estos cuatro nuevos desafíos (puntos 5.10-5.13) con el nuevo paquete de medidas que se establecerá en virtud del segundo pilar, con los recursos adicionales necesarios procedentes de la modulación. La Comisión señala que la única financiación complementaria que podrá obtenerse para desarrollo rural será la procedente del aumento de la modulación obligatoria. La Comisión propone aumentar la modulación obligatoria en un 8 % en cuatro etapas hasta 2012.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 5.14.2**

El CESE considera que el resultado de las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 han llevado a una financiación inadecuada del segundo pilar. A juicio del Comité, las distintas funciones de la PAC deben preservarse. Las nuevas medidas en materia de modulación de los pagos directos del primer pilar deberán ser conformes con esta exigencia<sup>(1)</sup>. Por consiguiente, el CESE puede apoyar una mayor modulación únicamente si se garantiza que este presupuesto está clara y específicamente destinado a ayudar a los agricultores a afrontar estos nuevos desafíos. Además de los cuatro desafíos mencionados por la Comisión, el CESE, teniendo en cuenta el reciente debate sobre los precios de los alimentos, propone añadir los desafíos que plantean la seguridad del suministro de alimentos y la seguridad alimentaria. En este proceso de cambio debería reconocerse el papel del empleo y de los trabajadores empleados en el sector agrario. La aplicación a través de los planes nacionales de desarrollo rural deberá ser más eficaz y accesible para los agricultores. La cofinanciación nacional deberá asegurarse por anticipado.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 5.14.3**

Los pagos directos son sumamente importantes por los valores que representa la agricultura en la sociedad. Además, los agricultores necesitan contar con cierta seguridad de planificación. Por otro lado, el CESE reconoce los nuevos desafíos mencionados por la Comisión. El CESE señala que las opiniones respecto de la modulación son muy divergentes. A modo de compromiso, el CESE propone un porcentaje de modulación del 8 % en total (el 5 % actual más 3 × 1 %). El CESE recomienda que, junto con el desarrollo rural, se sopesen las posibilidades de otro tipo de financiación, como los Fondos Estructurales. El CESE también recomienda aumentar el límite hasta 7 500 euros. Esto deberá reemplazar la modulación voluntaria. También deberían examinarse en profundidad los posibles efectos negativos en las rentas de los agricultores de la modulación en combinación con el artículo 68.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

**Punto 6.4**

El CESE considera que la PAC es una de las columnas vertebrales más importantes de la Unión Europea. Tal como demuestra la situación alimentaria mundial, la política agrícola seguirá siendo muy importante. El CESE estima que los agricultores no solamente desempeñan un papel esencial en el suministro de alimentos, sino que también tienen que cumplir un papel multifuncional. Por lo tanto, cualquier ahorro presupuestario debería utilizarse para reforzar la posición de los agricultores en la vía de la sostenibilidad.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 64 Votos en contra: 58 Abstenciones: 37

---

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (Reglamento sobre subproductos animales)»**

COM(2008) 345 final — 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

El 7 de julio de 2008 el Consejo, de conformidad con el artículo 152., apartado 4, letra b) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (Reglamento sobre subproductos animales)»*

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2008 (ponente: Sr. NIELSEN).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 82 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 Es importante mantener un elevado nivel de protección de salud pública y animal en lo que se refiere al uso de los subproductos animales. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que se basa en un concienzudo trabajo preparatorio y la experiencia adquirida. Como se sugiere en la propuesta, los cambios de categoría sólo se llevarán a cabo tras evaluaciones de riesgo concretas efectuadas por los organismos científicos pertinentes. Asimismo, debería aclararse de qué modo se relaciona la propuesta con otras legislaciones, entre ellas, la de residuos o la legislación ambiental.

1.2 Conviene por otra parte precisar algunas definiciones utilizadas en el reglamento, así como las disposiciones referentes a la autorización y el uso de subproductos animales en plantas de biogás. Asimismo, convendría precisar otros aspectos específicos y examinar si, en determinadas circunstancias, podrían utilizarse como alimento de peces proteínas derivadas de productos animales (porcino y aves de corral) sin que ello suponga un riesgo para la salud humana y animal.

## 2. Antecedentes

2.1 En el reglamento sobre subproductos animales <sup>(1)</sup> la Comisión se manifiesta en favor de una clasificación y un control basados en mayor medida en los riesgos, y expresa su deseo de que exista una distinción más clara entre las normas relativas a alimentos, piensos, residuos, productos cosméticos, productos farmacéuticos y sanitarios. En opinión de la Comisión, la propuesta también reducirá la carga administrativa de las empresas

de los explotadores, especialmente en lo que se refiere al uso de subproductos fuera de las cadenas alimentarias humana y animal.

2.2 Los productos continúan clasificándose en tres categorías. En principio siguen sin poder utilizarse para piensos materiales que presenten riesgos de encefalopatía espongiforme transmisible (EET), aunque es posible utilizar materiales que no planteen ningún riesgo o presenten un riesgo bajo, según su naturaleza y tras una evaluación del riesgo realizada por la EFSA, la Agencia Europea de Medicamentos o el Comité Científico de los Productos de Consumo. De conformidad con la propuesta, se han reclasificado algunos productos de la categoría 2 que pasan a la categoría 3 y podrán utilizarse ahora para determinados tipos de piensos. En lo sucesivo será posible utilizar subproductos animales de todas las categorías a todos los efectos prácticos, siempre y cuando las materias primas, el tratamiento y los usos finales sean seguros. Asimismo, se permiten también ahora el enterramiento y la incineración in situ en el caso de brotes de una enfermedad en aquellas situaciones en las que sea muy difícil en la práctica recoger a los animales muertos.

2.3 La incineración de subproductos animales se rige por las disposiciones de la Directiva 2000/76/CE <sup>(2)</sup>. Sin embargo, la propuesta autoriza el uso de subproductos animales como combustible siempre y cuando se cumplan los requisitos de salud pública y animal, así como las normas ambientales pertinentes. Asimismo, la propuesta garantiza también la coherencia con la prohibición de exportar residuos <sup>(3)</sup>, lo que incluye su utilización en plantas de biogás o de compostaje de terceros países que no sean miembros de la OCDE.

<sup>(1)</sup> Reglamento 1774/2002 de 3.10.2002 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.

<sup>(2)</sup> Directiva 2000/76/CE de 4.12.2000 relativa a la incineración de residuos.

<sup>(3)</sup> Reglamento 1013/2006 de 14.6.2006 relativo a los traslados de residuos.

### 3. Observaciones generales

3.1 La normativa sobre subproductos animales es extensa y compleja. Sin embargo, reviste importancia fundamental que la legislación y la administración funcionen de manera óptima, y que la UE, también en este ámbito, continúe manteniendo un elevado nivel de protección de la salud pública y animal. La propagación de la EET y de enfermedades infecciosas del ganado puede tener consecuencias económicas y sociales significativas. El CESE aprueba en principio el planteamiento basado en los riesgos, en virtud del cual se realizan cambios en la clasificación sobre la base de evaluaciones del riesgo concretas efectuadas por los organismos científicos pertinentes. Debería utilizarse el HACCP <sup>(1)</sup>, siempre que se ejecute y se aplique de manera uniforme en los Estados miembros.

3.2 Habida cuenta de la creciente demanda de proteínas de alimentos para peces, convendría, en determinadas condiciones, y a la vista de la revisión del Reglamento de EET <sup>(2)</sup>, examinar la posibilidad de destinar a este fin proteínas derivadas de subproductos animales (porcino y aves de corral) siempre que no implique un riesgo para la salud humana y animal.

### 4. Observaciones particulares

4.1 Conforme a la propuesta, los subproductos animales y sus derivados pueden eliminarse mediante incineración o utilizarse como combustible. Según la propuesta, pues, el uso de subproductos animales como combustible no se considera vertido de residuos y debe, por tanto, llevarse a cabo en condiciones que garanticen una protección adecuada de la salud pública y animal y cumpliendo las normas ecológicas pertinentes. En este contexto, se hace necesario establecer una distinción más clara entre, por una parte, el reglamento sobre subproductos animales y, por otra, el de residuos y la normativa ambiental; asimismo, convendría definir y precisar mejor los conceptos empleados en el artículo 3 del reglamento, así como en la directiva de residuos, a fin de evitar posibles problemas de interpretación.

4.2 Las plantas de biogás, en las que se transforman los subproductos animales y sus derivados de conformidad con parámetros estándar, están sujetas a las normas de registro y trazabilidad. Sin embargo, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra c), quedan eximidas de los requisitos de autorización enunciados en el artículo 6, apartado 1, letra b). No obstante, en las disposiciones de aplicación que se elaboren, dichas plantas deberían someterse únicamente, en la medida de lo

posible, a las disposiciones de autorregulación, separación de zonas limpias de las demás, etc., y a los requisitos de documentación sobre recepción, tratamiento y posterior traslado de materias primas.

4.3 Debería ser posible autorizar otras temperaturas o tiempos de procesamiento alternativos a la actual exigencia de 70° para los materiales de la categoría 3, flexibilizando el modo en que debe documentarse el cumplimiento de la norma.

4.4 El CESE apoya plenamente la posibilidad de utilizar la fracción de glicerina generada en la fabricación de biodiésel para la producción de biogás, con independencia de la categoría. Está científicamente demostrado que, al margen de las categorías, tanto la producción del propio biodiésel como los subproductos asociados están libres de riesgos, siempre que la producción se lleve a cabo cumpliendo las normas aplicables <sup>(3)</sup>.

4.5 De conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra a), no se requiere autorización para determinadas operaciones referentes a plantas o establecimientos que han sido autorizados por otra legislación. Sin embargo, desde el punto de vista de los controles veterinarios, conviene, por ejemplo, que los establecimientos dedicados a la exportación obtengan la autorización de conformidad con el reglamento sobre subproductos animales.

4.6 Desde el punto de vista de la conservación de los recursos, los subproductos animales que se han declarado aptos en la inspección *ante mortem* deberían incluirse en la categoría 3 (por ejemplo, los productos que han caído a tierra, que presentan cambios crónicos y similar), siempre que dichos productos no hayan estado en contacto con materiales de la categoría 2.

4.7 Se debería encontrar una solución para excluir los productos sanguíneos de la aplicación del artículo 25.1 c), con miras a facilitar el uso de dichos productos como enmiendas del suelo.

4.8 De conformidad con el artículo 28, apartado 1, letra d), pueden quedar exoneradas de las normas sobre eliminación las pequeñas cantidades de subproductos animales. El CESE considera que, dada la escasa trazabilidad, es preciso aplicar este planteamiento con suma precaución.

<sup>(1)</sup> Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control.

<sup>(2)</sup> Reglamento 999/2001 de 22.5.2001 por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles.

<sup>(3)</sup> Declaración de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) de 22.4.2004 y Reglamento n° 92/2005 de la Comisión (19.1.2005) modificado por el Reglamento n° 2067/2005 de 16.12.2005.



4.9 El estiércol se define, de conformidad con el artículo 12, como material de la categoría 2, y debe por tanto eliminarse y utilizarse con arreglo a las normas establecidas de conformidad con el artículo 20. Sin embargo, convendría aclarar que el estiércol que se utiliza para producir energía de otro modo que en instalaciones de biogás no debe tratarse como residuo y que, por tanto, se incinera en incineradoras autorizadas o registradas.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (Refundición)»**

COM(2008) 505 final — 2008/0165 (COD)  
(2009/C 100/23)

El 30 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (Refundición)»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su anterior dictamen, aprobado el 2 de diciembre de 1998 (\*), el Comité, en su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre), decidió por 119 votos a favor y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

(\*) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono» (DO C 40 de 15.2.1999, p. 34).

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales»**

COM(2008) 179 final — 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

El 23 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales»*

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2008 (ponente: Sra. HERCZOG).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 59 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Síntesis

1.1 El CESE respalda decididamente la propuesta de la Comisión de crear un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales (en lo sucesivo MREGC, por cuanto la educación y formación profesionales (EFP) son parte integrante y esencial de la Estrategia de Lisboa revisada<sup>(1)</sup>), concebida para promover la sociedad basada en el conocimiento, la inclusión y la cohesión sociales, la movilidad, la empleabilidad y la competitividad.

1.2 El CESE cree que la aplicación del MREGC contribuiría a reforzar la dimensión europea de la EFP y a fomentar la movilidad de estudiantes y trabajadores, además de aumentar la transparencia y la confianza mutua entre los distintos sistemas nacionales de EFP y dentro de ellos. También serviría para resolver los actuales problemas de desempleo al reducir el desfase entre las necesidades del mercado laboral y la cualificación de la mano de obra.

1.3 El CESE considera que el MREGC es útil porque hace especial hincapié en la mejora y la evaluación de los «resultados finales» y de los «productos finales» de la EFP sobre la base de las tres prioridades políticas clave de la UE: el aumento de la empleabilidad, la mejora de la adecuación entre la oferta y la demanda de formación y el fomento de un mejor acceso a la formación permanente (especialmente para los grupos vulnerables).

1.3.1 El CESE invita a la Comisión a centrar la atención aún más en los usuarios finales, los estudiantes y trabajadores, las instituciones proveedoras de EFP y las empresas. Se debe prestar especial atención a las personas que corren el riesgo de verse excluidos de la educación y del mercado laboral (por ejemplo, estudiantes que abandonan la escuela prematuramente, jóvenes y trabajadores de más edad que afrontan altas tasas de desem-

pleo, personas con necesidades especiales, personas de origen inmigrante, etc.) y su (re)integración en la formación.

1.4 El CESE cree que lo conseguido hasta el momento<sup>(2)</sup> por la cooperación europea en materia de garantía de calidad en la EFP representa una base adecuada para proseguir la tarea iniciada y para seguir avanzando. El compromiso serio del Parlamento Europeo y del Consejo con el MREGC contribuirá de forma significativa a garantizar que la cultura de la mejora continua de la calidad se difunda lo más ampliamente posible<sup>(3)</sup>. Este mismo compromiso puede también inspirar y promover la aplicación del marco de referencia a escala nacional.

1.5 El CESE recibe positivamente el sólido compromiso de los Estados miembros con la mejora continua de la calidad de la EFP, reflejado actualmente en la red europea para la garantía de la calidad en la EFP (ENQA-VET), creada en 2005 para velar por la sostenibilidad a largo plazo del proceso y que en estos últimos años cuenta con la cooperación activa y eficaz de 23 países.

1.5.1 El CESE recomienda que la Comisión estudie la forma (ámbitos, estrategias e instrumentos prácticos) en que la ENQA-VET, con la ayuda de los puntos de referencia nacionales de garantía de la calidad en la EFP (QANRP), podría contribuir con mayor eficiencia y eficacia a promover y reforzar la aplicación del marco de referencia en los Estados miembros, proceso que continuará hasta (o más allá de) 2010.

<sup>(1)</sup> Estrategia de Lisboa (2000).

<sup>(2)</sup> Conclusiones del Consejo sobre la garantía de calidad en materia de educación y formación profesionales (28 de mayo de 2004). Declaración de Copenhague (30 de noviembre de 2002): «Promover la cooperación en el control de la calidad, haciendo particular hincapié en el intercambio de modelos y métodos, así como en criterios y principios de calidad comunes en la formación y la enseñanza profesionales.»

Comunicado de Maastricht (14 de diciembre de 2004); Comunicado de Helsinki (5 de diciembre de 2006).

<sup>(3)</sup> Comunicado de Helsinki (5 de diciembre de 2006).

1.6 El CESE considera fundamental ofrecer coherencia entre el MREGC y las demás iniciativas europeas basadas en la confianza mutua, como el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) <sup>(1)</sup> y el Sistema Europeo de Créditos para EFP (ECVET) <sup>(2)</sup>. Es precisa una mayor armonización de las actividades y una mayor identificación de las interrelaciones específicas entre estos instrumentos de referencia europeos comunes, tanto a nivel europeo como nacional, con el fin de aumentar los beneficios mutuos y las sinergias, creando, además, las condiciones para el reconocimiento y la transferencia de las cualificaciones en toda Europa.

1.7 La educación y formación profesionales son un bien público: en beneficio de los ciudadanos y de toda la sociedad, es preciso controlar la calidad que en ellas se ofrece. Tal control debe ser supervisado y ejercido por unos organismos públicos que, a su vez, estén también sometidos a la garantía de calidad. El CESE cree que el papel de estos organismos — designados por los gobiernos en la mayoría de los Estados miembros — reviste una importancia fundamental, y recomienda a la Comisión reforzar su cometido.

1.8 El CESE insta a todos los interesados — instituciones, empresarios, sindicatos, organizaciones sectoriales, cámaras de comercio, asociaciones industriales y profesionales, agencias de servicios de empleo, entes regionales, organizaciones de la economía social, etc. — a que asuman sus responsabilidades específicas y contribuyan a alcanzar los objetivos comunes. Debería intensificarse la cooperación de abajo arriba en el ámbito de la garantía de calidad de la EFP en cada una de las fases del trabajo.

1.8.1 El CESE pide una participación más activa de la sociedad civil organizada y recuerda a la Comisión que es necesario cooperar estrechamente con la sociedad civil en temas relacionados con la garantía de la calidad en la EFP, a fin de que el sistema pueda integrar mejor las redes existentes y las experiencias positivas y aprovecharlas. La falta de cooperación y diálogo es lo que está retrasando en muchos países la introducción eficaz de esa cultura de la calidad.

1.8.2 El CESE opina que los interlocutores sociales, como principales interesados en los mercados de trabajo, deberían desempeñar un papel importante en la consecución de los cuatro objetivos de la EFP (movilidad, accesibilidad, atractivo e inclusión social) y que también deberían ser cruciales a la hora de definir y controlar la calidad de los sistemas de EFP a nivel europeo y nacional. El sistema solamente podrá adaptarse a las condiciones variables de los mercados de trabajo mediante la participación activa de los interlocutores sociales, como condición previa para cualquier estrategia de calidad en la EFP.

<sup>(1)</sup> Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones.

<sup>(2)</sup> Creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales.

## 2. Introducción

2.1 Dada la complejidad de los sistemas de EFP y estrategias de calidad y la diversidad que existe dentro de los Estados miembros y entre ellos, son necesarios unos puntos de referencia comunes que garanticen la transparencia, la coherencia y la transferibilidad entre las numerosas variantes políticas y situaciones prácticas en toda Europa, para, de este modo, incrementar la confianza mutua.

2.2 Después de un largo período de preparación y consulta, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales.

2.3 La Recomendación tiene como objeto respaldar los esfuerzos de los Estados miembros para la mejora continua de la calidad de los sistemas y programas de EFP empleando una herramienta de referencia común para Europa: un marco de garantía de la calidad y de evaluación de la calidad (MREGC).

2.4 La función principal del MREGC es la de ofrecer referencias acordadas internacionalmente que ayuden a los Estados miembros y a los interesados a documentar, elaborar, supervisar, evaluar y mejorar la eficacia de su EFP y de sus métodos en materia de garantía de la calidad en EFP.

2.5 La posición del CESE sobre la propuesta de la Comisión se basa fundamentalmente en los conocimientos y experiencia que ha ido acumulando <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente», ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (DO C 175 de 27.7.2007).

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias claves para el aprendizaje permanente», ponente: Sra. HERCZOG (DO C 195, 18.8.2006).

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación: Carta de calidad de la movilidad europea», ponente: Sr. CZAJKOWSKI (DO C 88, 11.4.2006).

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo y del Parlamento Europeo sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior», ponente: Sr. SOARES (DO C 255 de 14.10.2005).

— Dictamen del CESE sobre el tema «Formación y productividad», ponente: Sr. KORYFIDIS (DO C 120, 20.5.2005).

### 3. Observaciones del CESE

3.1 El CESE coincide con la Comisión Europea en que se necesitan criterios comunes de referencia sobre la garantía de la calidad si se quiere definir y alcanzar objetivos comunes en las políticas europeas relacionadas con la EFP.

3.2 El CESE recibe con agrado y subraya los aspectos positivos de la propuesta de la Comisión para el MREGC, que son los siguientes: compromiso voluntario de los Estados miembros de utilizar este marco; su capacidad de adaptación a distintos sistemas nacionales según la legislación y la práctica de cada país, así como la necesidad de que las decisiones sobre su aplicación se tomen a nivel nacional, regional o local.

3.3 El MREGC toma como base y mejora el Marco Común de Garantía de la Calidad (CQAF), que, a su vez, se basó en las buenas prácticas de los Estados miembros. El CESE observa con satisfacción que el MREGC se ha simplificado respecto al CQAF, incorporando criterios de calidad y descriptores indicativos más específicos y claros, lo que hará que sean más fáciles de interpretar, asumir y utilizar por parte de los Estados miembros.

3.4 El CESE cree que los nuevos y modernos criterios de garantía de la calidad y los descriptores indicativos que se recogen en el anexo 1 a la Recomendación, basados en el consenso, hacen del MREGC un valioso instrumento para la mejora continua de la calidad de la EFP a escala europea y nacional. Estos criterios de calidad y descriptores indicativos, que reflejan aspectos fundamentales del trabajo en la calidad de la EFP, permiten la planificación anticipativa, aplicación, evaluación y ulterior desarrollo de las actividades en materia de garantía de la calidad tanto a escala nacional como institucional (es decir, como proveedores de EFP). Además, permiten tomar disposiciones para mejorar la transparencia y la coherencia entre las medidas e iniciativas políticas adoptadas en este terreno por cada uno de los Estados miembros.

3.5 El CESE considera de especial importancia que la Comisión disponga de información fiable, basada en datos concretos, sobre los pasos dados para cumplir los objetivos convenidos en materia de garantía de la calidad, en consonancia con los tres principales objetivos fijados (véase el punto 1.3). Por consiguiente, el CESE acoge positivamente la enumeración en el anexo 2 a la Recomendación de un conjunto inicial de indicadores comunes a nivel de sistemas que permiten medir y evaluar la calidad de la EFP a escala nacional.

3.6 Los indicadores constituyen instrumentos de importancia fundamental para la buena gobernanza y la calidad de los sistemas de EFP, puesto que sirven de punto de partida para la toma de decisiones basadas en pruebas y favorecen las comparaciones entre países. Sin embargo, el CESE desea recordar a la Comisión que los métodos de recogida y compilación de datos para los indicadores del MREGC deberían estar armonizados o normalizados en todos los Estados miembros (definiciones, in-

terpretación y métodos de cálculo uniformes) al objeto de mejorar la fiabilidad y comparabilidad de los datos.

3.7 El CESE considera que es especialmente importante alentar a las partes interesadas en la EFP, a los distintos niveles, a realizar autoevaluaciones de forma sistemática (si es posible, combinadas con una evaluación externa independiente, por ejemplo en el contexto de la revisión europea por homólogos, realizada a intervalos regulares). El examen de los aspectos problemáticos identificados mediante la autoevaluación contribuye a garantizar que la formación impartida sea de gran calidad, de forma que cumplirá las expectativas de las partes interesadas (tanto de los participantes en la formación como de las empresas). La autoevaluación ofrece retroinformación periódica sobre la satisfacción con la prestación de formación y servicios educativos, las necesidades del mercado de trabajo y las cualificaciones y competencias adquiridas por los empleados en el curso de su formación.

3.8 Una característica del MREGC que le confiere un valor añadido especial es que anima a utilizar criterios de calidad, descriptores indicativos e indicadores comunes y fomenta la mejora de la calidad sobre la base de autoevaluaciones periódicas tanto a nivel del propio sistema de EFP como de los proveedores e instituciones responsables de la prestación de estos servicios. El CESE desea recordar a los interesados que sólo podrá conseguirse el desarrollo de la calidad a nivel de sistema en los distintos países si se introduce el MREGC no sólo en las instituciones de EFP, sino también a nivel (de gestión) del sistema en sí. Por otra parte, el uso de criterios de calidad, descriptores indicativos e indicadores comunes permite realizar comparaciones entre las prácticas de gestión y de prestación de EFP en toda la UE.

3.9 El CESE desea recordar a la Comisión que el elemento más importante para alcanzar los objetivos comunes es el compromiso genuino de los Estados miembros a la hora de llevar a la práctica y poner en marcha el MREGC. Ello debería implicar la traducción de los principios básicos, requisitos de calidad y descriptores indicativos comunes en objetivos específicos e iniciativas prácticas, y la ejecución coherente de tales objetivos y medidas.

3.10 El CESE invita a la Comisión a estimular y apoyar el uso del MREGC, así como su mejora continua, tanto a nivel europeo como nacional. En el futuro, para fomentar y apoyar el uso del MREGC, la Comisión debería encontrar el modo de financiar los regímenes pertinentes y también debería promover la sensibilización de los interesados, tanto actuales como futuros, respecto a las posibilidades de financiación a todos los niveles. La Comisión debería intensificar, además, su colaboración y apoyo a la Red Europea de Garantía de la Calidad para la EFP en su tarea de ajuste continuo y mejora de los principios de calidad, criterios de calidad, descriptores indicativos e indicadores comunes.

3.11 El CESE acoge positivamente la inclusión en la propuesta de una importante garantía de la calidad en forma de revisión (a intervalos de tres años) y evaluación periódicas del proceso de introducción del MREGC a nivel nacional, cuyos resultados proporcionarán, además, información para la ulterior revisión del mismo a nivel europeo. En opinión del CESE, las evaluaciones deberían centrarse en la medición de la incidencia real del MREGC sobre la calidad de la EFP a nivel nacional y europeo y en la identificación de los ámbitos en que se hayan realizado desarrollos y mejoras, así como los cambios en la aplicación y su alcance.

3.12 El CESE recomienda una amplia divulgación de la información y una mejor comunicación sobre el MREGC, con el fin de llegar al mayor número posible de participantes e interesados potenciales. Se debería elaborar un plan y una estrategia de comunicación para publicar y subrayar los beneficios y probables éxitos del uso del MREGC a todos los niveles, dirigido en particular a los proveedores de EFP (instituciones). Es preciso actuar a distintos niveles para conseguir que la comunicación sea eficaz a nivel europeo y nacional, por un lado, y a nivel de los sistemas y los proveedores de EFP, por otro. Además de la Comisión, la ENQA-VET podría desempeñar un papel importante en la comunicación a nivel europeo, mientras que a nivel nacional esta función podrá ser asumida por los puntos de referencia nacionales de garantía de la calidad.

3.13 En consonancia con las tesis reflejadas en un dictamen anterior sobre formación y productividad<sup>(1)</sup>, el CESE desea insistir nuevamente en la necesidad de una coordinación más estrecha entre el nivel europeo y nacional de los sistemas de educación y formación por lo que se refiere al aprendizaje permanente. Para ello se requiere igualmente la aplicación de enfoques coherentes de la garantía de la calidad y la evaluación de la calidad en los sectores de la educación y la formación.

3.14 El CESE confía en que la EFP se desarrolle a todos los niveles como elemento esencial e integral del aprendizaje per-

manente. Es importante garantizar que la EFP encaje perfectamente con los niveles educativos precedentes y posteriores, en particular con la enseñanza general y superior. Deben ofrecerse a los distintos grupos de edad — incluidos los niños más pequeños — las oportunidades de desarrollo y las infraestructuras necesarias, y hay que evaluarlos con arreglo a su ciclo vital.

3.14.1 La evaluación de la calidad debería aplicarse a todos los tipos de educación y de centros educativos desde la primera infancia, puesto que la educación en esta etapa mejora el rendimiento académico y profesional posterior. También debería aplicarse a la educación primaria, para garantizar que los alumnos tengan las competencias básicas antes de pasar a un nivel educativo superior. La evaluación de la EFP será menos creíble y eficaz si solamente tiene en cuenta el período de la propia EFP, pasando por alto el rendimiento académico en la escuela, que afecta al rendimiento y a la carrera profesional posterior. El CESE considera importante que la Comisión sea consciente de las interrelaciones existentes entre los distintos niveles educativos y tenga en cuenta las implicaciones y circunstancias extrínsecas a la educación y también su efecto combinado sobre la calidad de la educación y formación profesionales.

3.14.2 El CESE desea insistir en la importancia de reforzar los lazos entre la garantía de la calidad y la evaluación de la calidad en la EFP y todos los sectores incluidos en la educación a fin de mejorar la comunicación, de forma que se incremente la confianza mutua y se halle una perspectiva común para la garantía de la calidad y los desarrollos conjuntos. El CESE acoge con satisfacción que la cooperación en materia de garantía de la calidad haya comenzado en la educación superior, y sugiere que tal cooperación se continúe y refuerce. Además, la aplicación de la EFP exige estrategias coherentes para la garantía de la calidad, en particular entre la EFP y la educación superior, puesto que la promoción del aprendizaje permanente es una cuestión que atañe a ambos sectores.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Formación y productividad», ponente: Sr. KORYFIDIS (DO C 120, 20.5.2005).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET)»**

COM(2008) 180 final — 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

El 23 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET)»*

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de los trabajos preparatorios del Comité en este asunto, adoptó su dictamen el 11 de septiembre de 2008 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de Recomendación tiene por objeto crear un Sistema Europeo de Créditos para facilitar la transferencia y el reconocimiento de las cualificaciones, en beneficio de la movilidad de los trabajadores.

1.2. La educación y la formación son parte integrante de la Estrategia de Lisboa, el programa europeo de reformas que debe permitir dar respuesta a los retos planteados por la sociedad del conocimiento y por la economía. Más concretamente, el desarrollo del conocimiento, las competencias y las experiencias de los ciudadanos a través de la formación y la educación constituye una condición necesaria e imprescindible para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de competitividad, desarrollo, empleo y cohesión social.

1.3. Aunque se hayan hecho progresos, los objetivos fijados no se han cumplido, especialmente en lo relativo a la formación permanente y la movilidad de los trabajadores, ámbitos en los que persisten numerosos obstáculos. Estas deficiencias muestran claramente que es necesario desarrollar instrumentos y mecanismos de cooperación que faciliten la participación en la formación permanente y la transferencia de las cualificaciones entre los diferentes Estados, instituciones y sistemas. Aumentar la transparencia en materia de cualificaciones constituye una etapa indispensable para poner en práctica este tipo de estrategia y desarrollar la experiencia, las competencias y los conocimientos necesarios para los trabajadores y ciudadanos de Europa, así como para todas las partes implicadas (en particular los organismos de formación).

1.4. El sistema ECVET <sup>(1)</sup>, cuyos destinatarios son los ciudadanos, debería favorecer el reconocimiento de los resultados de su formación permanente, de manera transnacional. Este sistema parte de las prácticas y los sistemas existentes en Europa y se basa en los elementos siguientes:

- una descripción de las cualificaciones mediante unidades de aprendizaje (conocimientos, experiencia y competencias), que pueden transferirse y acumularse;
- una construcción transparente de los mecanismos de transferencia y acumulación de los resultados del aprendizaje y su validación;
- la creación de asociaciones entre las instituciones, a fin de crear un entorno que posibilite la transferencia y establecer un espacio de aprendizaje transnacional.

## 2. Observaciones generales

2.1. El análisis de impacto muestra que el sistema ECVET es un instrumento que facilita la transparencia, la comparación, la transferencia y la acumulación de los resultados del aprendizaje entre diferentes sistemas. No requiere proceder a una mayor atomización de las cualificaciones, ni propone la armonización de éstas ni de los sistemas de formación. El sistema respalda y refuerza los instrumentos existentes para posibilitar la movilidad [ECTS <sup>(2)</sup> y EQF <sup>(3)</sup>] y, a medio plazo, puede contribuir a las necesarias reformas de los sistemas nacionales de formación con el objetivo de establecer una formación permanente. En este sentido, el sistema ECVET aporta un valor añadido en el ámbito de la movilidad y la formación permanente.

2.2. No obstante, no deben minimizarse las dificultades que plantean estos instrumentos. Aun cuando el objetivo del EQF sea hacer posible la comparación transnacional, los sistemas nacionales deben concebirse y organizarse de una manera que posibilite la comprensión y la confianza de las partes implicadas en los otros Estados. Compete a la Comisión establecer debidamente los criterios que permitan garantizar la pertinencia, la transparencia y la comparación, e inspirar a las partes asociadas una confianza recíproca. Aun cuando el EQF se crea para

<sup>(1)</sup> Acrónimo de «European Credits System for Vocational Education and Training».

<sup>(2)</sup> Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos para la enseñanza superior.

<sup>(3)</sup> Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

permitir la comparación y la transposición voluntaria de las cualificaciones a nivel europeo, nacional y sectorial, no conviene subestimar la complejidad de los sistemas actuales. Por este motivo, es necesario reforzar los instrumentos que permitan mejorar la transparencia y controlar las etapas necesarias para lograr el establecimiento de diplomas o certificados en 2012.

2.3. Asimismo, cabe señalar que el sistema ECVET no sustituye a otras políticas vigentes en la Unión Europea, y en particular a la Directiva 2005/36/CE relativa a los trabajadores migrantes. Por otra parte, tampoco consolida los necesarios vínculos con los actuales programas europeos que prevén en particular, para las regiones menos desarrolladas de la UE, que el FSE financie actividades de reforma de los sistemas de educación y formación, con el fin de concienciar en mayor medida a los ciudadanos de la importancia de las necesidades de la sociedad del conocimiento y, en particular, de la necesidad de educación y formación permanente, al mismo tiempo que se mejora el acceso a una educación de calidad.

2.4. El sistema ECVET pone en marcha un proceso permanente y requiere un compromiso duradero por parte de todos los implicados y una sinergia entre las iniciativas que se adapten a los niveles europeo, nacional y sectorial. Lamentablemente, no se prevé explícitamente una valorización de los logros o las innovaciones (buenas prácticas), que pueda generar una dinámica entre los agentes y socios potenciales, con vistas a la evaluación prevista en 2012.

2.5. Aun cuando el Comité ha constatado que las consultas a todos los niveles y de un gran número de agentes públicos y privados han permitido establecer un lenguaje común, el uso sistemático de cierto número de acrónimos en las propuestas, comunicaciones, recomendaciones, estudios de impacto e informes encargados por la Comisión ha dado lugar a que aquellos se confundan entre sí, confusión que no constituye un buen augurio en relación con el objetivo perseguido. Abreviaturas, siglas, acrónimos o lemas que tienen sentido en una lengua pueden no querer decir nada en otra, o incluso sugerir una imagen completamente negativa. Por otra parte, esta práctica puede limitar la incorporación de nuevos organismos de formación y hacer perder al público destinatario el interés por un mecanismo concebido para facilitar la transferencia entre los sistemas nacionales de formación profesional, y no para hacerlos más opacos. Por ello, el Comité pide que este esfuerzo para armonizar y hacer compatibles estos sistemas de formación profesional con la formación permanente tenga en cuenta los aspectos lingüísticos, así como otras iniciativas de la Comisión.

2.6. La Comisión deberá velar por que el objetivo de hacer posible que *todos los ciudadanos puedan formarse en diferentes establecimientos de formación y en diferentes países, lo que favorecerá la movilidad de los interesados por toda Europa, algo tanto más extraordinario cuanto que existen en la Unión Europea más de 30 000 establecimientos de formación profesional ...* <sup>(1)</sup> no se haga en detrimento ni de la diversidad lingüística ni de la calidad de la enseñanza de idiomas, cuya importancia ella misma ha reconocido.

### 3. Observaciones específicas

3.1. La opción escogida por la Comisión de proponer la creación del sistema ECVET por la vía de una Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, en virtud del artículo 150 del Tratado, ofrece un marco que permite la puesta en práctica de los principios que rigen el ECVET, pero sobre la base de un enfoque voluntario. Esta manera de proceder refuerza el proceso de consulta que se llevó a cabo e hizo posible una extensa confrontación de las opiniones de las distintas partes interesadas, como los interlocutores sociales.

3.2. Aunque presenta lagunas, este enfoque voluntario permite reforzar la coordinación entre la Comisión, los interlocutores sociales y los Estados miembros con el objetivo de identificar debidamente los problemas que van a plantearse y, sobre todo, de desarrollar las innovaciones y soluciones mejor adaptadas. Este proceso permite contemplar una puesta en práctica operativa y más eficaz de un ECVET que ofrezca un auténtico valor añadido europeo a los ciudadanos y trabajadores de Europa en materia de reconocimiento de competencias, favoreciendo de esta manera la formación permanente y la movilidad.

3.3. La Comisión manifiesta su ambición de evaluar y hacer públicos los logros realizados, con objeto de permitir una evolución y una revisión permanente del sistema ECVET con vistas a su adaptación, lo que debe interpretarse como una garantía de cooperación. Cabe desear que los diferentes agentes, y en particular los usuarios o sus representantes, participen ampliamente en la evaluación y la elaboración del informe previsto en el texto.

3.4. Asimismo, la voluntad de la Comisión de respaldar y fomentar la movilidad transnacional y el acceso al aprendizaje permanente en el ámbito de la educación y la formación profesional debe traducirse en una afirmación sólida de los principios subyacentes en la Recomendación sobre el lugar y el papel de las partes interesadas:

<sup>(1)</sup> IP/08/558 Comunicado de prensa de la Comisión.

- los destinatarios finales son las personas en proceso de aprendizaje voluntario que desean que se les validen sus resultados de aprendizaje para obtener una cualificación reconocida;
- el sistema de cualificación basado en un reconocimiento de dichos logros mediante unidades de créditos a base de puntos debe ofrecerles una garantía de imparcialidad y garantizar la igualdad de acceso, y no constituir obstáculos suplementarios o criterios de selección;
- la cooperación europea en materia de educación y formación inicial y permanente resulta imprescindible para establecer las condiciones necesarias de transparencia y reconocimiento de las cualificaciones;
- deberían establecerse redes y asociaciones que giren de manera específica en torno al sistema ECVET, con vistas a desarrollar nuevos instrumentos y nuevas prácticas por lo que se refiere a los acuerdos de aprendizaje y la transferencia de créditos;
- la Comisión debería velar por que las normas que vayan a aprobarse posibiliten un trato equitativo no sólo de las personas en proceso de aprendizaje, sino también de los organismos de formación. Además, hay estudios recientes <sup>(1)</sup> que muestran que el grupo que más se beneficia de la formación permanente son *las personas con mayor nivel de estudios*, y que aquellas con diplomas de nivel más bajo o que carecen de ellos son los que menos provecho sacan de la formación permanente. Esto es así por diferentes razones, pero en el caso de las cualificaciones es un escollo que debería evitarse, y la Comisión debe velar por que el sistema de cualificaciones incluya también a los grupos menos favorecidos en este sentido;
- en este contexto, un gran número de organismos de formación (asociaciones y organizaciones) especializados en acciones destinadas a estos grupos, y que habían acumulado una larga experiencia, se han visto marginados del mercado de la «oferta», en algunos Estados miembros y en época reciente, porque con frecuencia las medidas de ahorro a corto plazo se han aplicado en detrimento de los grupos de destinatarios menos «rentables». Esta experiencia debería revalorizarse en el plano humano y financiero, en particular en los ámbitos de la cultura, la economía social y la educación popular, que con frecuencia constituyen la antecámara de entrada a la formación profesional para estos grupos.

<sup>(1)</sup> «Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007» (sólo disponible en lengua inglesa), SEC(2007) 1284. NIACE's survey on adult participation in learning, «Counting the cost», enero de 2008. NIACE es National Institute of Adult Continuing Education, UK.

3.5. Para avanzar hacia un sistema europeo de cualificación por medio de cooperaciones reforzadas, hay que establecer normas comunes, algo que resulta particularmente delicado por lo que se refiere a los resultados del aprendizaje informal. Las normas deberían prepararse y examinarse en aplicación de los criterios que propone el Cedefop en su informe (véase la nota infra) y consultando a los organismos que han adquirido una experiencia sólida e inclusiva (cuyo éxito no se base en la eliminación y la selección en el acceso a las formaciones que permiten la obtención de cualificaciones).

3.6. La Comisión debería tomar en consideración su propia Comunicación acerca del «Plan de acción sobre la educación y la formación de adultos» <sup>(2)</sup>, que permitiría incluir más rápidamente al mayor número posible de personas, tomando especialmente en consideración a quienes más lo necesitan, es decir no sólo los grupos vulnerables o con desventajas, sino también aquellos que deberían ser prioritarios por motivos sociales o humanos de inclusión, cohesión económica y territorial <sup>(3)</sup>.

3.7. Los anexos 1 y 2 a la Recomendación sometida a examen, que se inspiran en las recomendaciones del Cedefop <sup>(4)</sup>, son elementos importantes para el éxito del sistema ECVET, pues contribuyen a la transparencia y la coherencia al mismo tiempo que fijan principios para un desarrollo a todos los niveles. Estos anexos deberían clarificarse y ser objeto de medidas de acompañamiento, al mismo tiempo que se les da mayor publicidad, a fin de garantizar la perennidad y sostenibilidad del sistema.

3.8. En el contexto de los procesos de consulta previa y consulta entablados por la Comisión, el establecimiento de un repertorio común y de designaciones comunes de los objetos pedagógicos, que constituye un progreso, no debe hacer que se pierda de vista que la educación no pertenece al ámbito de los servicios comerciales y, al contrario, debe seguir siendo un servicio básico accesible al mayor número posible de personas, garantizado por las inversiones públicas y la cohesión política, tanto en el plano nacional como en las negociaciones en el seno de la OMC, siendo este enfoque esencial para conservar el sentido de la competitividad europea, en sentido amplio (interés general).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre la educación y la formación de adultos — Siempre es un buen momento para aprender», ponente: Sra. HEINISCH, (DO C 204 de 9.8.2008, p. 89).

<sup>(3)</sup> Dictamen del CDR de 19.6.2008 acerca del «Plan de acción sobre la educación y la formación de adultos — Siempre es un buen momento para aprender», ponente: Sra. SHIELDS. Dictamen aprobado en el Pleno de los días 18 y 19 de junio de 2008.

<sup>(4)</sup> Creado en 1975 por el Reglamento (CEE) n.º 337/75 del Consejo, el Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional es el centro de referencia de la Unión Europea para la formación y la enseñanza en el ámbito profesional. Informe de Erwin SEYFRIED — FHVR-FBAE de Berlín (Escuela superior de administración pública y administración de la justicia — Centro de investigación sobre la formación profesional, el mercado de trabajo y la evaluación/*Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation*, Berlín) para el Cedefop: Panorama: Indicadores de calidad en la enseñanza y la formación profesionales.



3.9. Para actuar con coherencia, los objetivos de empleo digno y educación de calidad deben ir de la mano, como garantías de competitividad, y un sistema europeo de cualificación debe seguir construyéndose de manera concertada con los Estados miembros, los interlocutores sociales a todos los niveles y las personas afectadas por las validaciones que, en su calidad de destinatarios, deben estar en el centro de estos objetivos. Los objetivos deben ser comprensibles y claros para todos los beneficiarios (reconocimiento de los resultados en términos de competencias, transferibilidad, movilidad geográfica y profesional), así como en lo relativo a los operadores (reconocimiento y acceso a las financiaciones de interés general). Un sistema europeo de cualificación puede aumentar las posibilidades de empleo y la movilidad si toma en consideración los siguientes elementos: conservar a los operadores más eficaces (experiencia, número de validaciones conseguidas, calidad de las validaciones); reconocer la experiencia de los operadores (organizaciones y asociaciones) que han puesto a prueba sus métodos en la práctica; dar prioridad a los operadores puestos al margen, y recobrar su confianza (ayuda a los inmigrantes, apoyo a la población romaní, alfabetización de adultos, asistencia lingüística, etc.).

3.10. El Comité recuerda que, en la actualidad, los trabajadores más afectados por la movilidad son los trabajadores de sexo masculino desplazados en los sectores de la construcción, seguidos por los de los servicios informáticos y las nuevas tecnologías, el turismo, los transportes, etc.

3.11. Dado que el sistema ECVET va dirigido de manera específica a la formación profesional inicial y permanente, al reconocimiento y a la validación del aprendizaje formal (educación) y no formal (experiencia profesional), el Comité recomienda que el sistema de cualificación preste especial atención a la formación permanente y al reconocimiento de los resultados de aprendizaje de los trabajadores desplazados <sup>(1)</sup>.

3.12. En el proceso para la elaboración del balance que está previsto confeccionar dentro de cuatro años se debería incluir una amplia difusión a nivel de los Estados miembros, dirigida por la Comisión Europea con vistas a consolidar el sistema en el desarrollo de los sistemas existentes, así como en la sociedad civil.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios — sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores», ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE (DO C 224 de 30.8.2008, p. 95).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo»**

COM(2008) 111 final — 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

El 4 de junio de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo».*

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. VERBOVEN).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité aprueba, en general, la propuesta sometida a examen, pero pide a la Comisión que tenga en cuenta las reservas emitidas y que modifique consecuentemente el texto de los «considerandos». Además, confía en que el Parlamento Europeo y el Consejo aprueben rápidamente la propuesta <sup>(1)</sup>.

## 2. Exposición de motivos

### 2.1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1.1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación <sup>(2)</sup>. Según la Comisión, la propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

### 2.2. Observaciones

2.2.1. El respeto de las normas de salud y de seguridad en la utilización de los equipos de trabajo constituye un importante aspecto de las medidas de prevención. Desde 1989, estas normas han sido objeto de una armonización mínima. La Directiva

de 30 de noviembre de 1989 fue modificada en varias ocasiones para cubrir un mayor número de situaciones de trabajo (principalmente el trabajo en altura) e integrar un enfoque ampliado de la salud en el trabajo haciendo referencia a los principios ergonómicos. La aprobación de la Directiva 2007/30/CE también modificó la manera en que los Estados miembros redactan los informes nacionales sobre la aplicación de la legislación comunitaria en materia de salud y seguridad. Estas distintas revisiones pueden entrañar dificultades para los destinatarios de esta legislación.

2.2.2. La codificación no debería entrañar ninguna modificación importante de los artículos de las directivas ni de sus anexos y «considerandos». Estos distintos tipos de disposiciones de una directiva forman parte de un conjunto coherente e interdependiente. Aun cuando los «considerandos» no sean en sí mismos disposiciones vinculantes, son muy importantes para facilitar la interpretación de las disposiciones vinculantes y ofrecen, por consiguiente, a los Estados miembros criterios para realizar una aplicación coherente. El Comité, después de examinar la propuesta, estima que el texto examinado cumple ese principio fundamental en la codificación de los artículos y los anexos, pero que no lo respeta en el caso de los «considerandos»:

— el Comité observa que los considerandos 7), 8), 9), 10) y 11) de la Directiva 2001/45/CEE, así como el considerando 9) de la Directiva 89/655/CEE no han sido incluidos en la codificación;

— en particular, los considerandos 10) y 11) de la Directiva 2001/45/CEE llaman la atención sobre la formación específica necesaria que deben tener los trabajadores que tengan que utilizar equipos para trabajos en altura. El Comité pide que la propuesta de codificación no omita esa recomendación en sus «considerandos»;

<sup>(1)</sup> Véase también el Dictamen del CESE de 15.2.2007 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (Segunda Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE» (versión codificada), ponente: Sr. Verboven (DO C 97 de 28 de abril de 2007).

<sup>(2)</sup> Directiva 89/655/CEE del Consejo, Directiva 95/63/CE del Consejo, Directiva 2001/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

— el Comité considera que la propuesta sometida a examen debería ser presentada para consulta al Comité consultivo para la seguridad y la salud en el trabajo, de conformidad con la Decisión 2003/C 218/01 del Consejo de 22 de julio de 2003. Esta consulta debería ser mencionada en los «considerandos» de la directiva según la práctica seguida hasta el momento. Los plazos transcurridos desde el principio del ejercicio de la codificación demuestran que la consulta con el Comité consultivo hubiese podido tener lugar sin dificultades particulares.

2.2.3. Sin perjuicio de las observaciones formuladas anteriormente, el Comité estima que la propuesta de la Comisión consiste en una compilación racional de las disposiciones en vigor, les imprime claridad y no plantea problemas de fondo.

2.2.4. El Comité aprueba, en general, la propuesta sometida a examen, pero pide a la Comisión que tenga en cuenta las reservas emitidas y que modifique consecuentemente el texto de los «considerandos». Además, confía en que el Parlamento Europeo y el Consejo aprueben rápidamente la propuesta.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen general de los impuestos especiales»

COM(2008) 78 final/3 — 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

El 4 de marzo de 2008, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen general de los impuestos especiales»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2008 (ponente: Sr. BURANI).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE manifiesta su acuerdo con la decisión de la Comisión de sustituir íntegramente la directiva básica 92/12/CEE de 1992 sobre la aplicación de los impuestos especiales por un nuevo texto que tenga en cuenta la adopción del procedimiento electrónico EMCS (*Excise Movement and Control System*), que obtiene así un fundamento jurídico. La Comisión aprovechó esta ocasión para introducir algunas modificaciones e innovaciones necesarias a la luz de la experiencia adquirida por las administraciones de los Estados miembros y por los operadores. Por otro lado, se han agilizado distintos procedimientos. En términos generales, las partes sometidas a modificaciones o innovaciones no plantean especiales objeciones. Sin embargo, con vistas a futuros debates, el CESE desea aportar una contribución a la reflexión sobre algunos aspectos.

1.2 La Comisión señala que la fecha de entrada en vigor de la directiva será, en principio, el 1 de enero de 2009 pero, consciente de que el examen de la propuesta requerirá un plazo mucho más largo, propone que el procedimiento EMCS pueda ser aplicado inicialmente sólo por los Estados miembros que ya lo han adoptado, en tanto que los demás seguirían utilizando el soporte papel durante un período determinado.

1.3 El CESE, coincidiendo con otras partes interesadas, considera que esta medida es criticable: la existencia de dos procedimientos producirá confusión y será costosa tanto para las administraciones como para los operadores. Sin embargo, la alternativa, consistente en no dar comienzo al EMCS hasta que todo el mundo esté preparado, penaliza a quienes ya lo están y a los operadores. Una solución intermedia, poco satisfactoria y susceptible de diferir *sine die* el EMCS en Europa, sería la de utilizar el EMCS sólo para las operaciones internas de los Estados miembros que ya están en condiciones de adoptar el procedimiento electrónico. Todos los Estados miembros aplicarían el soporte papel en sus intercambios internacionales hasta

que todo el mundo esté en condiciones de pasar al procedimiento electrónico.

1.4 La parte más importante del documento de la Comisión se refiere a la circulación de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo. El CESE aprueba las distintas innovaciones, a excepción de algunos puntos y propuestas (véanse los puntos 4.6 a 4.9) que se relacionan esencialmente con el concepto, ahora mejor precisado, de «pérdida irremediable» de productos. En lo que respecta a la venta a distancia, la formulación del artículo 34 (véase el punto 4.9) podría dar lugar a dudas interpretativas de carácter jurídico en cuanto al país en que se perciben los impuestos especiales.

1.5 Por otra parte, el CESE propone que en la nueva directiva se precisen los límites de cantidad y valor según los cuales las compras de un ciudadano realizadas en otro Estado miembro se considera que han sido efectuadas con carácter «privado», porque existe el riesgo de que aparezcan diferencias de interpretación o de aplicación por parte de las diversas administraciones.

### 2. La propuesta de la Comisión

2.1 La Directiva 92/12/CEE, de 25 de febrero de 1992, contiene las disposiciones relativas al régimen general de los productos objeto de impuestos especiales, disposiciones que se basan en gran parte en un soporte papel. El 16 de junio de 2003, mediante la Decisión 1152/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se introdujo una **informatización** de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales, denominada EMCS (*Excise Movement and Control System*), que simplifica las obligaciones que incumben a los operadores y permite a las autoridades competentes efectuar controles integrados y más eficaces. La adopción del procedimiento EMCS implica modificar las disposiciones relativas a los **movimientos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo**.

2.2 La Comisión ha aprovechado esta oportunidad para **sustituir íntegramente la Directiva 92/12/CEE**. No sólo tiene en cuenta la adopción del procedimiento EMCS, al cual aporta un fundamento jurídico, sino que **modifica de manera estructurada el conjunto de la anterior directiva**: actualiza la terminología del documento teniendo en cuenta las nuevas normas legislativas, refunde el texto mejorando su estructura lógica, suprime las disposiciones anticuadas, se adecua a los nuevos conceptos jurídicos y simplifica los procedimientos reduciendo las obligaciones que incumben a los operadores sin por ello comprometer los controles.

2.3 Además, el nuevo texto incorpora en el capítulo V los elementos esenciales de la propuesta COM(2004) 227 final —que había sido apartada por el Consejo en 2005—, destinada a modificar los artículos 7 a 10 de la directiva básica relativos a los movimientos intracomunitarios de productos ya comercializados.

2.4 La propuesta ha venido precedida de una amplia consulta a los operadores y ha sido elaborada con la colaboración de un grupo de expertos, bajo la dirección del Comité de Impuestos Especiales; procedimiento correcto que debería permitir un examen del documento que no suscite demasiadas reticencias desde el punto de vista técnico.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE no puede sino felicitar a la Comisión por la iniciativa que ha tomado y que ha dado lugar a un documento mejor estructurado que la directiva básica, más coherente y más conforme a la simplificación de los procedimientos administrativos. Cabe observar también una mayor receptividad a las necesidades de los operadores, sin debilitar los controles, que, antes al contrario, deberían resultar más eficaces gracias a la adopción de los procedimientos EMCS.

3.2 La parte más importante de las nuevas disposiciones se refiere a la **circulación de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo**, con procedimientos basados en el EMCS. En virtud de la Decisión 1152/2003/CE, el procedimiento EMCS debería introducirse en abril de 2009: si es dudoso que algunos Estados miembros puedan cumplir ese plazo, es prácticamente seguro que todos los países no podrán hacerlo. En cualquier caso el sistema exigirá un período de rodaje colectivo e implicará **una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales** con la consiguiente necesidad de **armonización de los procedimientos internos**; la cuestión es bastante compleja desde el punto de vista administrativo, técnico y operativo. La Comisión es consciente de ello y, aunque propone que la directiva entre en vigor el 1 de abril de 2010, prevé que los Estados miembros puedan beneficiarse de un **período transitorio** suplementario durante el cual la directiva seguiría vigente para las disposiciones en cuestión.

3.3 En lo sucesivo los Estados miembros se comprometen a adoptar el EMCS, pero no es seguro que todos lo hagan de buen grado y es perfectamente posible que todavía surja algún obs-

táculo a su plena realización. Cabe prever **resistencias**, basadas quizá en argumentaciones técnicas, pero inspiradas esencialmente en motivos de otra naturaleza. El precedente de la propuesta de Directiva COM(2004) 227 final, ya mencionada en el punto 2.3 y relativa a los movimientos de productos sujetos a impuestos especiales después de su comercialización, no augura nada bueno: tras arduas negociaciones, se tomó la decisión de dejar la cuestión «en suspenso» a la espera de una revisión completa del asunto, pero la propuesta actualmente sometida a examen reproduce sustancialmente la versión anterior.

3.4 Los problemas más delicados son, pues, de carácter **político y económico**. Cada Estado miembro aplica a los productos tipos diferentes de impuestos especiales, lo que da lugar al fenómeno bien conocido de las **compras transfronterizas** basadas en cálculos de conveniencia. Según los principios del mercado único todo ciudadano debería poder beneficiarse de las diferencias de precio, no sólo a nivel nacional, sino también y sobre todo en sus compras transfronterizas; pero cuando entran en juego los parámetros fiscales, estos principios se ponen en entredicho. En la realidad cotidiana queda claro que los Estados miembros no ven con buenos ojos estos intercambios cuando son víctimas de ellos y los pasan por alto cuando los benefician. Ninguna categoría de productos sujeta a impuestos especiales queda excluida de esta problemática: buena muestra de ello son los recientes debates sobre el tabaco, el alcohol y el gasóleo, para los que se han aducido **motivos de salud, orden público, respeto al medio ambiente y perjuicios a la economía** <sup>(1)</sup>. Sin embargo, en el fondo hay también motivos, no siempre explícitos, relacionados con **el cálculo de conveniencia fiscal**. Las distintas posiciones se derivan, pues, **de las políticas sociales, económicas y fiscales** que adopta cada Estado miembro: a nivel comunitario, todo eso se transforma en **una cuestión de naturaleza eminentemente política**.

3.5 El CESE es consciente del carácter sensible de este tema y de las dificultades que cada Estado miembro puede encontrar en el curso de las negociaciones que le esperan; el éxito dependerá del grado de **flexibilidad** que se imponga para llegar a decisiones colectivas. Cada Gobierno deberá encontrar un equilibrio entre el mantenimiento de sus propias exigencias y las concesiones que deberá hacer a las otras partes en materia de impuestos especiales. Dicho de otro modo, cada parte deberá esforzarse por encontrar un medio de **lograr sus propios objetivos en materia social y presupuestaria reconciliándolos con un sistema común de impuestos especiales, y no a la inversa**.

<sup>(1)</sup> Véanse como ejemplo las propuestas de directiva más recientes:

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/12/CEE relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales [COM(2004) 227 final — 2004/0072 (CNS)];

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo relativo a la adaptación del régimen fiscal especial aplicable al gasóleo utilizado como carburante de automoción para fines profesionales, y a la coordinación de la imposición de la gasolina sin plomo y del gasóleo utilizado como carburante de automoción [COM(2007) 52 final — 2007/0023 (CNS)];

Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco (versión codificada) [COM(2007) 587 final].

#### 4. Observaciones específicas

4.1 En este apartado el CESE comenta las **principales innovaciones y modificaciones** que introduce la propuesta de la Comisión en relación con la actual normativa. No se comentan, en cambio, los aspectos que no parecen suscitar controversia, ya que vienen inspirados por un espíritu de racionalización del documento, el sentido común o la evolución natural de la materia.

4.2 Como ya se indicó en el punto 3.2, aunque la adopción de la directiva implica la derogación de la anterior Directiva 92/12/CEE, **la supresión de los movimientos en soporte papel** no coincidirá con la entrada en vigor del nuevo texto: la propuesta de directiva prevé que durante **un período transitorio** estará permitido realizar operaciones con documentos de acompañamiento en soporte papel. Nadie puede prever la duración de este período y es cierto que hasta que el EMCS no sea adoptado por el conjunto de los Estados miembros, el sistema podría conocer serias dificultades. El CESE se considera obligado a **llamar la atención sobre las cargas que pesarán sobre los operadores** —y también sobre las administraciones de los Estados miembros—, que se verán obligados a trabajar simultáneamente en **formato electrónico y en soporte papel** en función del país de destino.

4.2.1 La alternativa consistente en no hacer el sistema operativo hasta que no esté funcionando en todos los Estados miembros presenta el riesgo de aplazar el proyecto a un futuro tal vez lejano. Por otra parte, esto obligaría a los Estados miembros que están en condiciones de operar con el procedimiento electrónico a esperar a que los otros se sumen: esta situación es inaceptable y, además, penaliza a quienes cumplieron los plazos y, sobre todo, a los operadores comerciales.

4.2.2 El Comité señala una propuesta hecha por algunos expertos que, aunque no aporta una solución definitiva, parece ofrecer un compromiso aceptable sin ser óptimo: los Estados miembros que se hayan adaptado ya al nuevo sistema podrían utilizar el procedimiento electrónico para sus operaciones internas manteniendo, a la vez, el procedimiento en papel para sus intercambios internacionales. El sistema se pondría así a prueba a nivel nacional antes de aplicarse a escala comunitaria cuando todos los Estados miembros estén listos.

4.3 **Capítulo I, Disposiciones generales:** no introduce ninguna modificación sustancial con relación a la Directiva 92/12/CEE: se limita a estructurar mejor la materia con algunos retoques, nuevas definiciones y modificaciones de poca importancia.

4.4 **Capítulo II, Hecho generador del impuesto especial:** la modificación que introduce el apartado 4 del artículo 7 prevé que la «pérdida irremediable» de los productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo quede eximida del impuesto. Con el nuevo concepto de «pérdida irremediable» se

hace referencia a productos que son inutilizables, cualquiera que sea el motivo de la pérdida. La verdadera innovación radica en el hecho de que la directiva ya no impone la necesidad de demostrar el caso de «fuerza mayor»; no obstante, el CESE recuerda que los Estados miembros siguen siendo libres de fijar sus propias normas sobre este tema.

4.5 El **capítulo III, Fabricación, transformación y tenencia**, aporta una única innovación importante: se pueden autorizar «depósitos fiscales» a personas que residan en otro Estado miembro, si bien dentro de la lógica del mercado interior, este principio había sufrido restricciones en el pasado.

4.6 El **capítulo IV, Circulación de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo**, contiene medidas innovadoras: el artículo 16 prevé que los productos puedan destinarse no sólo a depósitos fiscales, sino también a personas físicas o jurídicas autorizadas («destinatarios registrados») y, tras la autorización, hacia un «lugar de entrega directa» designado por un destinatario autorizado. El CESE expresa su acuerdo y confía en que los procedimientos de control sean lo suficientemente eficaces como para impedir abusos. Sin embargo, sería deseable definir con precisión los profesionales contemplados en los términos utilizados en la directiva.

4.7 Las disposiciones siguientes (artículos 17-19) se refieren a las garantías de cobertura de los riesgos inherentes a la circulación de las mercancías en régimen suspensivo de impuestos sobre consumos específicos y no suscitan comentarios particulares; sin embargo, las medidas **de la sección 2** (artículos 20-27), relativas **al procedimiento a seguir en relación con la circulación de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo**, son especialmente importantes. En opinión de los expertos, la adopción de estos procedimientos debería examinarse con atención a fin de **comprobar que permiten controles eficaces y que son coherentes con los recursos de que disponen las administraciones**. No obstante, el CESE señala que en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 20 se prevé que la circulación de los productos sujetos a impuestos especiales sólo pueda hacerse bajo la protección de un documento electrónico: esta norma debe adecuarse a la elección del sistema que se adopte para la transición del soporte papel al electrónico.

4.8 El **capítulo V** se refiere a la **circulación e imposición** de los productos sujetos a impuestos especiales tras su despacho a consumo y en principio no implica nuevas disposiciones: reitera el principio de la imposición de los productos en el Estado en que se hayan adquirido cuando dichos productos se transporten por cuenta del particular (artículo 30), y en el Estado de consumo si se mantienen con fines comerciales (artículo 31), y confirma las normas ya vigentes por lo que se refiere a la identificación del deudor y los productos en tránsito.

4.9 Especial relevancia reviste la medida prevista en el artículo 34 sobre **venta a distancia**: pese a lo estipulado en el artículo 30, establece que los productos adquiridos por personas que actúen en calidad de particulares y sean **expedidos o transportados directa o indirectamente a otro Estado miembro por el vendedor o por cuenta de éste**, se verán gravados por impuestos especiales en **el Estado miembro de destino**. Se deduce, pues, que si los productos **adquiridos por el comprador son expedidos por éste a su dirección**, estarán sometidos a impuesto especial en **el Estado miembro de adquisición**.

4.9.1 El CESE se pregunta si esta disposición no podría generar **un problema de interpretación**: en las ventas a distancia la compra se produce en el lugar de residencia del vendedor en el momento del pago; el comprador, propietario del producto, está pues legalmente autorizado a dar instrucciones a quien sea (incluso al vendedor) para que le expida ese producto *por orden y cuenta suya*. Desde un punto de vista jurídico, y en contra de la lógica de la imposición en el lugar del consumo efectivo, los productos podrían considerarse *siempre comprados por un particular y expedidos o transportados por cuenta de éste*, quedando así sometidos a los impuestos especiales del Estado miembro en el que se realiza la compra, aun cuando la expedición se realizara por cuenta del vendedor.

4.10 Por otra parte, el CESE desea señalar lo que, a su modo de ver, representa una laguna en el artículo 34, ya que no se precisan los límites para considerar, en cuanto a cantidad y valor, que las compras efectuadas por una persona se han rea-

lizado con carácter «privado»: la indicación de criterios unívocos es necesaria para evitar que en el mercado interior los Estados miembros apliquen medidas contradictorias. Partiendo de esta premisa, pero no exclusivamente, el CESE solicita a la Comisión y a los Estados miembros que redacten normas más claras y transparentes, ya que así se simplificaría la vida del ciudadano y de las empresas.

4.11 Las demás disposiciones del **capítulo VI** (Otras disposiciones) se refieren a la aplicación de marcas y mantienen las medidas vigentes para el abastecimiento de buques y aeronaves; el artículo 38 se refiere a los **pequeños productores de vino** (hasta 1 000 hl.), que disfrutaban del procedimiento simplificado en lo que respecta a la fabricación y tenencia de los productos sujetos a impuestos especiales.

4.12 El **capítulo VII** (Disposiciones finales) confirma la existencia del **Comité de Impuestos Especiales** y las medidas de aplicación: la Directiva 92/12/CEE debería derogarse en una fecha (1 de abril de 2009) que, prudentemente, la Comisión deja abierta a debate; lo mismo puede decirse del período transitorio (cuyo final hipotético se fija al 31 de diciembre de 200...) durante el cual los Estados miembros podrán seguir aplicando la anterior directiva. El CESE, al igual que otras instituciones y expertos, considera que estas fechas son puramente orientativas y que, **con una visión realista, deberían prorrogarse**, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades prácticas que plantea la aplicación íntegra del procedimiento EMCS.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias» y la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1798/2003 a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias»**

COM(2008) 147 final — 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

El 3 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias» y la*

*«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1798/2003 a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias»*

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2008 (ponente: Sr. SALVATORE).

En su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo se manifiesta a favor tanto de la propuesta de Directiva del Consejo, relativa a la modificación del sistema común del impuesto sobre el valor añadido, a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias, como de la correspondiente propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la modificación del Reglamento (CE) nº 1798/2003.

1.2. Estas modificaciones responden a una mayor necesidad de simplificación, eficacia y eficiencia, a la vez que garantizan un vínculo más evidente entre las medidas de agilización administrativa y la capacidad de los Estados miembros para contrarrestar y reprimir el fenómeno del fraude intracomunitario.

## 2. Introducción

2.1. Teniendo presente el extenso debate entablado en las instituciones europeas, la propuesta de directiva que ahora se examina —junto con el reglamento que modifica— se plantea el objetivo expreso de dotar a las autoridades de instrumentos incisivos y vinculantes que permitan erradicar o atajar con claridad las actuaciones fraudulentas a las que frecuentemente se recurre para alterar el funcionamiento real y correcto del mercado interior.

2.2. A este respecto, cabe recordar que el ilícito fenómeno del fraude comunitario se presenta de diversas formas, del mismo modo que diversos pueden ser también sus ámbitos: desde la falsificación de alcohol y tabaco, el contrabando o los delitos que afectan a la tributación directa hasta las actuaciones evasivas más frecuentes, relacionadas con el pago del IVA.

2.3. Precisamente son estas últimas conductas las que han sido objeto de especial atención en el contexto de una revisión profunda del actual sistema impositivo para los intercambios

comunitarios que, en virtud del principio de igualdad de trato a los bienes nacionales y a los procedentes de otros países de la Unión, se basa en el régimen de imposición en destino, es decir, en el Estado miembro donde el adquirente está identificado a efectos del IVA.

2.4. Si bien este principio, por el que provisionalmente se rige en la práctica el sistema de intercambios comunitarios, ha permitido, por un lado, la no imposición de las cesiones comunitarias y, por lo tanto, la libre circulación de mercancías, por otro lado ha infligido un considerable perjuicio a los intereses financieros de la Unión Europea. A título de ejemplo, basta con mencionar el mecanismo consagrado al fraude «carrusel» comunitario, sintetizado de modo claro e ilustrativo en la Comunicación de 2006 de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo, relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal<sup>(1)</sup>, donde textualmente se hace referencia a él y se establece su definición, cuando se afirma que «hay un tipo de fraude especial, el denominado “fraude carrusel”, mediante el que lo más habitual es aprovechar la combinación de operaciones dentro de un Estado miembro (con reclamación del IVA) y operaciones intracomunitarias (sin reclamación del IVA entre los contratantes)».

2.5. El CESE ha abordado en reiteradas ocasiones esta cuestión, formulando observaciones de gran utilidad que han sido objeto de una atenta valoración a la hora de elaborar el presente dictamen<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 254 final.

<sup>(2)</sup> Dictámenes del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al sistema común de impuesto sobre el valor añadido (refundición)», DO C 74 de 23.3.2005, p. 21, y la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal», DO C 161 de 13.7.2007, p. 8.



### 3. Observaciones generales

3.1. Una vez clara la exigencia de atajar un fenómeno tan extendido, que se calcula que representa entre el 2 y el 2,5 % del PIB comunitario, la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias —junto con la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1798/2003 a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias— hace suya la voluntad manifestada en una precedente y exhaustiva Comunicación de la Comisión al Consejo sobre determinados elementos clave para definir una estrategia contra la defraudación del IVA en la UE <sup>(1)</sup>, en la que se establecían claramente las medidas concretas que se debían adoptar.

3.2. De hecho, este enfoque ya hizo su aparición en la Comunicación anteriormente mencionada, donde se afirmaba que «sin perjuicio de su compromiso de completar el análisis de los posibles cambios que se han de aportar al régimen del IVA, la Comisión no ve ninguna contradicción en seguir debatiendo paralelamente las medidas denominadas convencionales. Dotar a las autoridades tributarias de instrumentos de lucha antifraude más modernos y eficaces es un objetivo que debería perseguirse en todo caso, independientemente de las decisiones que se tomen sobre las medidas de mayor alcance».

3.3. Así, establecido a medio plazo el propósito de modificar ampliamente un régimen del IVA que conlleva en sí la idea de un cambio radical en el mecanismo para la tributación de este impuesto, el CESE considera meritoria la iniciativa del Consejo de introducir medidas que, aun siendo menos ambiciosas, imprimen una mayor eficacia a la legislación vigente del régimen impositivo del IVA.

3.4. El CESE acoge favorablemente las modificaciones propuestas: al tratarse de correcciones aisladas a la Directiva en materia de IVA, destaca que éstas cumplen las exigencias de simplificación y eficacia invocadas durante los trabajos preparatorios de la propuesta, a la vez que garantizan un vínculo más evidente entre las medidas de agilización administrativa y la capacidad de los Estados miembros para contrarrestar y reprimir este fenómeno intracomunitario.

3.5. Más explícitamente, y tal como se menciona en el informe que acompaña la propuesta de directiva, la voluntad de reducir «el plazo que transcurre entre el momento en que se lleva a cabo una operación y el momento en que la información correspondiente a la misma se pone a disposición del Estado miembro» — esto es, la reducción a un mes del plazo para la declaración de las operaciones intracomunitarias en los estados recapitulativos, junto con la propuesta para permitir el intercambio de esta información entre los Estados miembros en el plazo de un mes, en lugar de tres — plasma en una norma la idea de que se debe evitar la creación de unos procedimientos administrativos desproporcionados a los que, no obstante, corresponde garantizar una mayor capacidad de evaluación y una mejor gestión de los riesgos por parte de las autoridades fiscales de los Estados Miembros en la lucha contra el fraude comunitario.

3.6. La claridad normativa, la simplificación de los procedimientos y un mayor uso del principio de cooperación administrativa parecen marcar el resto de las disposiciones por las que se modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo.

3.7. Además del incremento de la frecuencia con que se presenta la información, hay otras iniciativas que van en esta dirección, como la propuesta para incluir entre los datos necesarios para combatir el fraude la información sobre las adquisiciones intracomunitarias de bienes y servicios a un proveedor establecido en otro Estado miembro y en relación con las cuales el adquirente sea deudor del impuesto, la disposición según la cual los adquirentes o destinatarios que lleven a cabo operaciones por un importe superior a 200 000 euros tendrán la obligación de presentar sus declaraciones del IVA mensualmente, o la modificación reglamentaria destinada a armonizar las normas de exigibilidad del impuesto a fin de garantizar que el proveedor y el adquirente declaren las operaciones durante el mismo período.

3.8. En opinión del Comité, estos últimos requisitos son los que mejor sintetizan el *ratio* de modificación de la directiva, al establecer un punto de equilibrio entre la exigencia de imposiciones suplementarias, la motivación para la reducción de los costes administrativos (afectaría a una mínima parte de las empresas) y el acceso a mayor información por parte de las autoridades financieras.

3.9. En otros términos, la mayor frecuencia a la hora de notificar los datos sobre los intercambios comerciales se correspondería con la capacidad de las administraciones fiscales para asumir mucha más información, lo que resultaría en unos mecanismos de cooperación más eficientes.

### 4. Observaciones específicas

4.1. El Comité está de acuerdo con la modificación del apartado 2 del artículo 250 por la que se permite a las empresas presentar las declaraciones por vía electrónica, ya que esta disposición no sólo reduce el margen de error en la presentación de las declaraciones, sino que también abarata los costes, tanto a efectos de las empresas como de las administraciones.

4.2. Se aprueba la ordenanza reglamentaria por la que se permite una excepción para aquellas empresas que, únicamente de manera ocasional o excepcional, puedan verse afectadas por las disposiciones modificadas.

4.3. Cabe valorar positivamente la innovación recogida en la letra f) del artículo 251, donde además de la recogida de declaraciones del IVA sobre los bienes intercambiados, se introduce la adquisición de servicios para permitir una valoración más eficaz de la información obtenida y evitar actuaciones evasivas también en la prestación de servicios.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 758 final.

4.4. Aunque no pueda considerarse que tenga un efecto resueltamente disuasorio, reducir a un mes el período impositivo representa sin duda una notable mejora que, encaminada a alinear y armonizar las normas sobre exigibilidad del impuesto a los servicios, permite además cotejar correctamente los datos presentados por el vendedor y por el comprador.

4.5. La correspondiente remodelación en los plazos de los estados recapitulativos viene dictada por los requisitos relacionados con la presentación de las declaraciones del IVA.

4.6. Igualmente importante resulta la disposición que permite, también en este caso, la transmisión por medios electrónicos.

4.7. También se considera útil la solicitud de elaboración de un cuadro de correspondencias entre las disposiciones nacionales para la adopción de la directiva y la propia directiva. Es evidente que esta iniciativa tiene por objeto controlar en mayor detalle el amplio abanico de datos que las empresas proporcionan a las administraciones fiscales, también de cara a posteriores modificaciones.

4.8. Por último, cabe destacar que la modificación de esta directiva hace necesaria la adecuación del correspondiente reglamento.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros y al traslado del domicilio social de una SE o una SCE de un Estado miembro a otro (versión codificada)»**

COM(2008) 492 final — 2008/0158 (CNS)

(2009/C 100/29)

El 25 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 94 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Consejo, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros y al traslado del domicilio social de una SE o una SCE de un Estado miembro a otro (versión codificada)»*

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), decidió por 115 votos a favor, y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, en lo que respecta a determinados proyectos generadores de ingresos»**

COM(2008) 558 final/2 — 2008/0186 (AVC)

(2009/C 100/30)

El 8 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, en lo que respecta a determinados proyectos generadores de ingresos»*

Dada la urgencia de los trabajos, en su 448º Pleno, de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. DASSIS y ha aprobado por 45 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de modificar el artículo 55 del Reglamento 1083/2006 y celebra la disminución de la carga administrativa que representa.

1.2. El CESE aprueba la propuesta.

## 2. Motivación

2.1. El artículo 55 del Reglamento 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión establece las normas de la gestión y las disposiciones relativas a la contribución de estos fondos a los proyectos generadores de ingresos. Este artículo también fija un umbral de 200 000 euros por encima del cual deberán aplicarse dichas disposiciones.

2.2. Estas disposiciones no parecen estar adaptadas a los proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, en el marco del cual se financian esencialmente operaciones inmateriales. Además, constituyen una carga administrativa desproporcionada con respecto a los pequeños importes de las operaciones cofinanciadas por el FEDER o el Fondo de Cohesión.

2.3. Ante la imposibilidad de resolver la cuestión de la carga administrativa derivada de la aplicación del artículo 55 a través de la interpretación, y tras proceder a consultas informales a los Estados miembros, la Comisión ha decidido proponer una modificación del artículo 55 para que en el futuro se aplique exclusivamente a las operaciones cofinanciadas por el FEDER o el Fondo de Cohesión cuyo coste total sea superior a un millón de euros. A juicio de la Comisión, esta revisión técnica supondrá una simplificación significativa de la gestión de dichos proyectos.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Fundación Europea de Formación (refundición)»**

COM(2007) 443 final — 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

El 17 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 150 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Fundación Europea de Formación (refundición)».

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 448º Pleno de los días 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 22 de octubre de 2008), decidió por 118 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2009/C 100/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad» COM(2007) 766 <i>final</i> — 2007/0280 (COD) .....	114
2009/C 100/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las disposiciones comunes a los instrumentos de medida y a los métodos de control metrológico» (Refundición) COM(2008) 357 <i>final</i> — 2008/0123 (COD) .....	120
2009/C 100/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico de los productos relacionados con la energía» COM(2008) 399 <i>final</i> — 2008/0151 (COD) .....	120
2009/C 100/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores» «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 320/2006, (CE) n° 1234/2007, (CE) n° 3/2008 y (CE) n° [...] /2008 para adaptar la Política Agrícola Común» «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)» COM(2008) 306 <i>final</i> — 2008/0103+0104+0105 (CNS) .....	121
2009/C 100/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (Reglamento sobre subproductos animales)» COM(2008) 345 <i>final</i> — 2008/0110 (COD) .....	133
2009/C 100/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (Refundición)» COM(2008) 505 <i>final</i> — 2008/0165 (COD) .....	135
2009/C 100/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales» COM(2008) 179 <i>final</i> — 2008/0069 (COD) .....	136
2009/C 100/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET)» COM(2008) 180 <i>final</i> — 2008/0070 (COD) .....	140
2009/C 100/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo» COM(2008) 111 <i>final</i> — 2006/0214 (COD) .....	144
2009/C 100/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen general de los impuestos especiales» COM(2008) 78 <i>final</i> /3 — 2008/0051 (CNS) .....	146



<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2009/C 100/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias» y la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n <sup>o</sup> 1798/2003 a fin de combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias» COM(2008) 147 <i>final</i> — 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS) .....	150
2009/C 100/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, escisiones parciales, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros y al traslado del domicilio social de una SE o una SCE de un Estado miembro a otro (versión codificada)» COM(2008) 492 <i>final</i> — 2008/0158 (CNS) .....	153
2009/C 100/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n <sup>o</sup> 1083/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, en lo que respecta a determinados proyectos generadores de ingresos» COM(2008) 558 <i>final</i> /2 — 2008/0186 (AVC) .....	154
2009/C 100/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Fundación Europea de Formación (refundición)» COM(2007) 443 <i>final</i> — 2007/0163 (COD) .....	155



## Precio de suscripción 2009 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 000 EUR al año (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al mes (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + CD-ROM anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	700 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	70 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	40 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, series L + C, CD-ROM mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	500 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), CD-ROM, dos ediciones a la semana	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	360 EUR al año (= 30 EUR al mes)
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

(\*) Venta por ejemplar: — hasta 32 páginas: 6 EUR  
— de 33 a 64 páginas: 12 EUR  
— de más de 64 páginas: precio fijado caso por caso

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo CD-ROM plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## Venta y suscripciones

Las publicaciones de pago editadas por la Oficina de Publicaciones pueden adquirirse en nuestra red de distribuidores comerciales, la relación de los cuales figura en la dirección siguiente de Internet:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.**

**Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>**