

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 218



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

54º año
23 de julio de 2011

Número de información

Sumario

Página

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

471ª sesión plenaria de los días 4 y 5 de mayo de 2011

2011/C 218/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El efecto de la crisis económica y financiera en la distribución de la mano de obra entre los sectores productivos, con especial atención a las PYME» (<i>Dictamen exploratorio</i>)	1
2011/C 218/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estados miembros» (<i>Dictamen exploratorio</i>)	7
2011/C 218/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea»	14
2011/C 218/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Maquinaria agrícola y equipos de construcción y manipulación: ¿Cuál es la mejor manera para salir de la crisis?» (<i>Dictamen de iniciativa</i>)	19
2011/C 218/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dimensión exterior de la política industrial europea — ¿Tiene la política comercial de la UE correctamente en cuenta los intereses de la industria europea?» (<i>Dictamen de iniciativa</i>)	25
2011/C 218/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las empresas públicas de terceros países en las contrataciones públicas de la UE» (<i>Dictamen de iniciativa</i>)	31

ES

Precio:
7 EUR

(continúa al dorso)

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

471º sesión plenaria de los días 4 y 5 de mayo de 2011

2011/C 218/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira» [COM(2010) 614 final]	38
2011/C 218/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro» [COM(2010) 524 final — 2010/0278 (COD)]	46
2011/C 218/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro» [COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD)] y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos» [COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD)]	53
2011/C 218/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco: Sistemas de garantía de seguros» [COM(2010) 370 final]	61
2011/C 218/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento y la presentación de datos relativos a la matriculación de los turismos nuevos» [COM(2010) 657 final]	66
2011/C 218/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores» [COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD)]	69
2011/C 218/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) nº 924/2009» [COM(2010) 775 final — 2010/0373 (COD)]	74
2011/C 218/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil» [COM(2010) 748 final/2 — 2010/0383 (COD)]	78

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

471º SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 4 Y 5 DE MAYO DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El efecto de la crisis económica y financiera en la distribución de la mano de obra entre los sectores productivos, con especial atención a las PYME»*(Dictamen exploratorio)*

(2011/C 218/01)

Ponente: **Antonello PEZZINI**Coponente: **Karel HAVLÍČEK**

El 15 de noviembre de 2010, el Sr. Györkös, representante permanente de la República de Hungría ante la Unión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia húngara, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El efecto de la crisis económica y financiera en la distribución de la mano de obra entre los sectores productivos, con especial atención a las pymes».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora mucho que la Presidencia húngara preste atención a una cuestión crucial para la sociedad civil organizada, como son los efectos de la actual crisis económica y financiera sobre los trabajadores y la distribución del empleo en los distintos sectores productivos, con especial atención a las pymes.

1.2 El CESE recuerda también que en repetidas ocasiones se ha pronunciado sobre los problemas de las pequeñas y medianas empresas, que, junto con el sector público y la economía social, constituyen el tejido conectivo de la economía y el empleo europeos.

1.3 Las pymes han sufrido enormemente la crisis económica y financiera global, aunque muchas veces han sabido reaccionar haciéndose más flexibles y dando respuestas innovadoras.

1.4 El CESE cree que, además de una declaración de principios, la UE puede hacer más para ayudar a las pymes. Ahora se hace absolutamente necesaria una acción comunitaria coherente y coordinada, basada en una serie de prioridades, para mejorar las condiciones operativas en el mercado interior y orientada también a la internacionalización de las pymes.

1.4.1 Entre las acciones prioritarias, el CESE destaca el desarrollo de las potencialidades del nuevo espíritu empresarial, sobre todo femenino, el empleo juvenil y el apoyo al objetivo emblemático «Juventud en movimiento».

1.4.2 Recomienda organizar una **conferencia anual de las pymes** con el objetivo de hacer balance de la situación de las pymes europeas, en especial por lo que se refiere al empleo. Tal conferencia, que serviría de ejemplo, debería contar con distintas organizaciones profesionales nacionales y europeas y todas las instituciones europeas.

1.5 En concreto, el CESE pide que se elabore un plan de trabajo para garantizar a corto plazo las condiciones necesarias para el desarrollo de nuevas empresas innovadoras y el apoyo a las pymes existentes, para contribuir a la creación de empleo, necesario para salir de la crisis y recuperar un crecimiento sostenible. Las acciones previstas deberán ser de ámbito europeo, nacional y regional, y deberán incluir tanto a las empresas comerciales y no comerciales como a las de la economía social. Además de este plan de trabajo, es conveniente prever la formación de parados y jóvenes para que puedan acceder a un nuevo empleo.

1.5.1 La UE, de común acuerdo con los Estados miembros, podría apoyar en las regiones de la convergencia la utilización de Fondos Estructurales orientados a ayudar a las pymes.

1.6 En opinión del CESE es preciso acelerar el proceso de internacionalización de las pymes ampliando su acceso a nuevos mercados y, en consecuencia, su capacidad de crear empleo.

1.6.1 El acceso a los nuevos mercados debería ir precedido de sólidos acuerdos comerciales en los que se definan protocolos procedimentales sencillos que las pymes puedan aplicar de inmediato.

1.7 El CESE considera fundamental difundir la cultura empresarial y el espíritu emprendedor en un ambiente que apoye a los emprendedores, que comprenda los riesgos del mercado y valore el capital humano.

1.8 Deben alentarse la formación, la transferencia de conocimientos y de cualificaciones, los nuevos métodos de trabajo y el desarrollo de actitudes propicias al cambio, sobre todo en estos momentos de crisis, para garantizar la conservación de los puestos de trabajo y fortalecer el papel de los trabajadores como instrumento para reforzar a las empresas.

1.9 El CESE recalca la importancia de la contratación pública, respetando las normas sociales y medioambientales, como instrumento para aumentar la supervivencia de las empresas y el empleo local. «Pensar primero a pequeña escala» debería ser obligatorio en una crisis que pone en peligro buena parte del empleo: una utilización correcta, responsable e inteligente de la demanda pública debería estimular una competencia abierta y la innovación.

1.10 El CESE cree que es preciso apoyar el desarrollo de *clusters* y de grupos sectoriales de pymes. Si las grandes empresas y las pequeñas compartiesen contratos y conocimientos, se impulsaría la innovación a través de sistemas en red, que también podrían tener carácter sectorial.

1.11 El CESE recomienda coordinar mejor el desarrollo de las iniciativas sectoriales punteras en cuanto a sus aspectos tecnológicos, ocupacionales, de inversión y de valorización de los recursos humanos a fin de sacar el máximo provecho de tales iniciativas.

1.12 Debe reconocerse la necesidad de buscar nuevos mecanismos financieros: el CESE opina que el reto financiero y otros aspectos de la crisis se han sentido de forma más acusada entre las pymes por una incapacidad para programar nuevas intervenciones; se podría incluso potenciar instrumentos como *Jeremie*, *Jasper* y *Jessica*.

1.13 Según el CESE, la Comisión debería acelerar la revisión de la legislación vigente y dar así ejemplo a los Estados miembros reduciendo los efectos acumulativos de la legislación, los procedimientos y los costes.

1.14 Según el Comité, las nuevas propuestas legislativas deberían ser sometidas a un análisis preventivo para determinar su efecto sobre la competitividad, recurriendo al análisis de impacto operativo, comunitario y nacional.

1.15 El CESE invita a la Comisión a insistir en sus intervenciones e intensificarlas para promover las tecnologías con bajas emisiones de carbono y de la economía verde, pues son fuente de nuevos y mejores empleos.

1.16 El Comité cree que sería útil apoyar y favorecer la difusión de redes internacionales y sectoriales para quienes trabajan en pos de la creatividad y la innovación. Recomienda en este contexto que la «**Red Empresarial Europea**» preste un servicio de información y asesoramiento no solo general sino también **sectorial**, y que se le atribuyan las funciones administrativas de una ventanilla única.

1.17 El CESE pide que se acelere la adopción del Estatuto Europeo de las Pymes, sobre el cual ya se ha pronunciado y la puesta en práctica de la *Small Business Act* (SBA) en los Estados miembros.

2. Introducción

2.1 Con la llegada de la crisis económica, en 2008, se detuvo la tendencia positiva registrada entre 2002 y 2008 en las pymes: según ciertas estimaciones, se perdieron 3,25 millones de empleos en 2009 y 2010 ⁽¹⁾.

2.2 La tasa de desempleo en la UE se situó en el 9,6 % en 2010 y era incluso superior en los sectores de la administración pública, los transportes y las telecomunicaciones. Se produjo un ligero crecimiento en los sectores de las ventas al por menor y manufacturero, mientras que continuaba la depresión en el empleo juvenil (de 15 a 24 años), con una tasa de desempleo en torno al 21 %, es decir, el nivel más alto desde que comenzó la crisis.

2.2.1 Por otra parte, la crisis económica y factores como la globalización, los avances tecnológicos, el envejecimiento de la población y el paso progresivo a una economía con bajas emisiones de carbono y de partículas han dado un fuerte impulso a rápidos cambios en las cualificaciones y las competencias que exige el mercado laboral, con un marcado crecimiento de las nuevas profesiones.

⁽¹⁾ Informe «European SMEs under pressure» (Presión sobre las pymes europeas) (2010).

2.3 Desde el punto de vista sectorial, la recesión parece haber acelerado la tendencia actual a transferir los puestos de trabajo de las actividades manufactureras primarias y básicas al sector servicios, con previsiones que indican reducciones sustanciales del empleo en la industria primaria y la agricultura. También se prevé una pérdida de puestos de trabajo en las industrias manufactureras y productivas en el período 2010-2020, mientras que habrá crecimiento en los servicios, sobre todo en los servicios a la industria y los servicios de mercado, así como aumentos en distribución y transportes y los sectores hotelero, de la restauración, el turismo, la sanidad, la educación y la seguridad.

2.4 Por lo que se refiere a los perfiles profesionales, la tendencia, que debería consolidarse y aumentar de aquí a 2020, es hacia las profesiones con cualificaciones medias o altas (40 %), como directivos, profesionales y técnicos, que representan los denominados trabajos de alto conocimiento y competencia.

2.4.1 La mayor caída está prevista en el porcentaje de trabajadores con titulaciones oficiales bajas y poco cualificados. Se ha observado que el empleo en los sectores productores de bienes de inversión es más vulnerable a las crisis económicas generales, puesto que tienen especial relevancia las competencias, que a menudo son específicas de estos sectores.

2.5 El Comité ha recordado en diversas ocasiones ⁽²⁾ que «la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) para la economía de la Unión Europea es reconocida por todos», y ha observado ⁽³⁾ que «dado que la dependencia de la producción económica, la innovación y el empleo de las PYME es cada vez mayor, el desarrollo del espíritu empresarial entre la juventud debería ser una prioridad».

2.6 En la UE las empresas independientes son más de 20 millones: de ellas, más del 99 % son pequeñas y medianas empresas, con menos de 250 trabajadores. La gran mayoría (92 %) son microempresas, que tienen menos de diez trabajadores. Además, el empleo en las pymes supone más del 67 % del total de la UE ⁽⁴⁾. Muchas de las pymes que han sobrevivido a la crisis sólo han podido hacerlo gracias al compromiso de su personal.

2.7 Por otra parte, es preciso tener en cuenta los múltiples obstáculos:

- un ambiente poco apto para el desarrollo del espíritu empresarial,
- dificultades para acceder al crédito,

- dificultades para la internacionalización y el acceso a los mercados,
- transmisión insuficiente de conocimientos o de capacidad de gestión,
- protección insuficiente de la propiedad intelectual.

Todos ellos pueden perturbar el surgimiento del espíritu empresarial y la creación y el desarrollo rápido de pymes innovadoras, además de impedir que la política del pleno empleo alcance sus objetivos.

2.8 En 2009 el número de grandes empresas que han reducido su plantilla ha sido el doble que el de pequeñas empresas y el triple que el de microempresas. Estas cifras confirman la capacidad de las pequeñas empresas y de las microempresas para actuar como estabilizadores en los ciclos económicos.

2.9 Los cambios del mercado laboral comunitario siguen caracterizándose aún por fuertes desequilibrios entre los distintos países y unas tasas de desempleo juvenil inaceptables. Aunque es cierto que la media europea en 2010-2011 podría situarse próxima al porcentaje crítico de más del 10 %, resulta mucho más preocupante la distribución de la mano de obra entre sectores, países y, sobre todo, grupos de edad.

2.9.1 El último informe *Empleo en Europa 2010* indica que los jóvenes son los más perjudicados por la crisis, con una tasa de desempleo en el grupo de 15 a 24 años que alcanza el 30 % y en algunos Estados miembros lo supera.

2.10 Los análisis de los cambios en la distribución de la mano de obra europea en los diversos sectores ⁽⁵⁾, incluida la distribución por edad, sexo y tipo de empresa, indican lo siguiente:

- una tasa de empleo general en la UE-27 ⁽⁶⁾ que ha pasado del 62,2 % en 2000 al 64,6 % en 2009,
- una tasa de empleo juvenil ⁽⁷⁾ que, en el mismo período, ha pasado del 37,5 % al 35,2 %,
- una tasa de empleo femenino general que ha pasado del 53,7 % al 58,6 % y, para las jóvenes, del 34,1 % al 33,1 %,
- una tasa de empleo en el sector industrial de la UE-27 que ha pasado del 26,8 % en 2000, al 24,1 % en 2009,
- una tasa de empleo en los servicios que ha pasado del 65,9 % en 2000 al 70,4 % en 2009,

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas», DO C 27 de 3.2.2009, p. 7; el dictamen «Cómo ayudar a las PYME a adaptarse a los cambios en los mercados mundiales», DO C 255 de 22.9.2010, p. 24; y el relativo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Pensar primero a pequeña escala – *Small Business Act* para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas, DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

⁽³⁾ Véase el dictamen del CESE «La Estrategia de Lisboa después de 2010», DO C 128 de 18.5.2010, p. 3.

⁽⁴⁾ Fuente: Eurostat.

⁽⁵⁾ Eurostat, Indicadores del mercado de trabajo, Unión Europea 27, 2010.

⁽⁶⁾ Datos Eurostat, grupo de edad de 15 a 64 años.

⁽⁷⁾ Datos Eurostat, grupo de edad de 15 a 24 años.

— una tasa de empleo en agricultura que ha pasado del 7,3 % en 2000 al 5,6 % en 2009.

2.11 En la UE-15 los datos indican una situación algo mejor, tanto por lo que se refiere a la tasa de empleo general (63,4 %-65,9 %) como al femenino (54,1 %-59,9 %).

2.12 Dar competencias y nuevas cualificaciones a los jóvenes de ambos sexos es uno de los objetivos del programa comunitario «Juventud en movimiento», que parece algo limitado dada la enorme importancia del problema y debe integrarse con otras iniciativas para crear nuevas actividades y nuevas empresas.

2.13 El Comité, a través de su Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las consecuencias laborales de la crisis en el sector manufacturero, las industrias del automóvil, textil, metalúrgica, aeronáutica, cultural y creativa, naval y de la construcción naval, del acero y el carbón, de los electrodomésticos y otras, y en el sector forestal y agrícola y el sector de los servicios.

2.14 En todos los sectores se observa, junto a las grandes empresas, una presencia significativa de pymes, por ejemplo en el sector manufacturero (de 2 376 000 empresas europeas, 2 357 000 son pymes) o en el sector de la construcción (2 914 000 de 2 916 000) o en el sector del comercio mayorista y minorista, de las reparaciones de automóviles y motocicletas y de bienes de consumo doméstico (6 491 000 de un total de 6 497 000), por no mencionar los servicios inmobiliarios, la restauración, el sector hotelero o el de los transportes.

2.15 El CESE señala la plena complementariedad entre las grandes, medianas y pequeñas empresas, que a menudo se manifiesta en la calidad de las subcontrataciones, la eficiencia de la externalización y la creación de empresas derivadas innovadoras.

2.16 Las posibilidades de crear nuevos empleos como instrumento para luchar contra la crisis, estimular un crecimiento económico sostenible y competitivo a través de las pequeñas y medianas empresas del sector público, privado y de la economía social interesan especialmente a ciertos sectores de los servicios ⁽⁸⁾:

- empresas derivadas dedicadas a la investigación y el desarrollo,
- el sector informático y de actividades afines,
- las actividades de mantenimiento y reestructuración del patrimonio inmobiliario,
- las actividades auxiliares en la intermediación financiera,
- el sector hostelero y de la restauración,
- el sector turístico y cultural,
- el sector de correos, telecomunicaciones y transportes,
- el sector de suministros de electricidad, gas y agua,

— los sectores incluidos en los mercados líderes: sanidad en línea, construcción sostenible, tejidos inteligentes, productos biológicos, reciclaje, energías renovables y economía verde.

2.17 Por lo que se refiere a la distribución geográfica de la contribución de las pymes al valor añadido y al empleo en la UE, en el período 2002-2007, en el que no parece haber demasiadas diferencias en términos de empleo, la contribución de las pymes al valor añadido sí parece indicar diferencias marcadas entre la UE-12 y la UE-15, con un diferencial de productividad laboral entre pymes y grandes empresas mayor en los nuevos Estados miembros que en los antiguos.

2.18 Por otra parte, además de la creación de nuevos puestos de trabajo, las pymes contribuyen en gran parte a dinamizar y hacer innovadora la economía, pues son importantes vectores en la aplicación indirecta de conocimientos científicos y tecnológicos a través de la transferencia y la comercialización de ideas y descubrimientos. En este sentido es preciso señalar que, a escala europea, los nuevos enfoques recogidos en el principio «Pensar primero a pequeña escala» y en la *Small Business Act* aún no se han aplicado plenamente, sobre todo a nivel regional y nacional.

2.19 En opinión del Comité, es preciso reforzar el desarrollo de grupos (*clusters*) innovadores de pymes con gran capacidad de desarrollo para que den lugar a avances innovadores a través de sistemas en red que les permitan llegar rápidamente al mercado con productos de alta calidad y fáciles de usar.

2.20 La clave para reforzar el desarrollo y la competitividad de las pymes es apoyar su internacionalización en los mercados globales y el desarrollo de sus potencialidades en el mercado interior, asegurando igualdad de condiciones tanto en la competencia como en la operatividad.

2.21 Aunque las pymes generan por término medio más del 50 % del PIB nacional, solo representan el 30 % de las exportaciones fuera de la UE, pese a que frecuentemente su contribución está dentro de cadenas de valor globales.

2.22 Por otra parte, se ha insistido mucho en facilitar el acceso al crédito: la UE ha ayudado a gobiernos, instituciones financieras y grandes empresas durante la crisis, pero poco o nada se ha hecho para ayudar a las pymes o para crear empleos productivos y duraderos a nivel local. Sería oportuno reforzar instrumentos como Jeremie, Jessica y Jasper.

2.23 El CESE considera que los gobiernos de la UE deben respaldar con determinación:

- los programas nacionales y regionales para estimular el espíritu empresarial,
- los instrumentos para mantener activas a las pequeñas y medianas empresas,

⁽⁸⁾ Véase Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* («Creación, supervivencia y muerte de las empresas: efectos sobre el empleo») (Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008).

- el desarrollo sostenible de nuevas actividades ligadas a productos y servicios inteligentes
- la reducción de las trabas burocráticas,
- la formación de trabajadores en paro y de jóvenes para que puedan acceder a nuevos empleos,
- la cualificación y la formación permanente de la mano de obra,
- el diálogo social,
- un mejor acceso a los programas comunitarios, con especial atención a la financiación de las pymes,
- la lucha contra la evasión fiscal y la economía sumergida,
- la reducción y simplificación de las cargas administrativas, potenciando las ventanillas únicas y las redes sectoriales,
- establecimiento de un programa de trabajo para crear las condiciones necesarias y garantizar que las pymes puedan contribuir plenamente a la creación de empleo;
- desarrollo de la capacidad de innovación de las pequeñas y medianas empresas y apoyo a las redes, los distritos productivos, los servicios y los parques tecnológicos ⁽⁹⁾;
- garantía de acceso a los mercados exteriores, a la financiación y al reforzamiento de los seguros y garantías de pago en las transacciones internacionales;
- estructuras inteligentes de ayuda económica a los mercados ⁽¹⁰⁾ y plena reciprocidad en la apertura del mercado europeo y de los mercados exteriores;
- respeto de las normas sociales y medioambientales y de la propiedad industrial e intelectual;
- medidas contra las divergencias de información en el acceso al crédito, para garantizar ofertas adecuadas de créditos, préstamos y participación en el capital de riesgo;
- estructuras de formación continua, tanto para desarrollar el espíritu empresarial y la gestión de empresas como para garantizar una mano de obra cualificada en un marco de flexibilidad negociada por los interlocutores sociales;

2.24 En particular el CESE recomienda acelerar la revisión que está en marcha para facilitar el acceso a programas comunitarios de investigación e innovación.

2.25 Es necesario resolver las deficiencias del mercado en la promoción de puestos de trabajo duraderos, en el desarrollo del espíritu empresarial, en la innovación y en el crecimiento económico sostenible con paquetes de acciones dinámicas, capaces de lograr y acompañar el nacimiento, el crecimiento y la salida del mercado de las empresas en condiciones adecuadas de claridad y transparencia.

3. Observaciones

3.1 El presente dictamen exploratorio se ha elaborado a petición de la Presidencia húngara para estudiar los efectos actuales de la crisis económica y financiera en la mano de obra y su distribución entre los distintos sectores productivos, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

3.2 El CESE cree que para salir de la crisis y ser protagonistas de la globalización se precisa una acción comunitaria inmediata, coherente y coordinada, basada en una serie de prioridades, que no se quede en meras palabras y sea efectiva a la hora de contribuir a mejorar las condiciones operativas en el mercado interior y en los mercados globales, que apoye la innovación en las pequeñas y medianas empresas, que reactive el espíritu empresarial, que pueda descubrir nuevos caminos para la formación y la cualificación del personal y que prepare el mercado laboral para los nuevos retos.

3.3 Para poder garantizar plenamente su aportación positiva al empleo, incluso en el nuevo marco de la globalización y a pesar de la crisis internacional que viven los países industrializados, las pymes deberán poder competir en condiciones de igualdad también en materia de:

- un diálogo social a nivel nacional y europeo que reconozca las especificidades de las pymes y les asegure una representación adecuada a escala comunitaria, y también un diálogo que permita a los interlocutores sociales afrontar de forma adecuada las repercusiones de la crisis.
- lucha contra la economía informal y reforzamiento de la política de competencia en lo que se refiere a las ayudas estatales.

3.4 El CESE cree necesario racionalizar y simplificar las disposiciones administrativas y reguladoras relativas a la creación de empresas, sobre todo a nivel de los Estados miembros, a fin de garantizar que las empresas existentes puedan sacar partido de las oportunidades tecnológicas y comerciales para desarrollarse y que las nuevas pymes puedan crear nuevos puestos de trabajo, aplicando así de forma plena y concreta el principio «Pensar primero a pequeña escala» y la *Small Business Act*.

3.4.1 Asimismo, es preciso adoptar el Estatuto Europeo de las Pymes y estudiar la sociedad cooperativa europea para reforzar su difusión.

3.5 Es preciso facilitar el proceso de internacionalización de las pymes, aumentando la participación empresarial en asociaciones para la investigación y garantizando el acceso a los mercados exteriores.

⁽⁹⁾ Véase el dictamen del CESE «Los distritos industriales europeos y las nuevas redes del conocimiento», DO C 255 de 14.10.2005, p. 1; el dictamen «El papel de los parques tecnológicos en la transformación industrial de los nuevos Estados miembros», DO C 65 de 17.3.2006, p. 51, y el dictamen «Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas», DO C 175 de 28.7.2009, p. 63.

⁽¹⁰⁾ Véase: acceso y estructuras simplificadas de la base de datos sobre el acceso a los mercados (*Market Access Database, MADB*).

3.5.1 Este objetivo también debe perseguirse mediante una estrategia que facilite la creación de redes internacionales de quienes trabajan en pos de la creatividad y la innovación –directivos, investigadores, profesiones liberales– para favorecer sinergias y una mejor internacionalización de las profesiones liberales.

3.6 Es preciso asimismo difundir la cultura empresarial y reforzar el espíritu de iniciativa y el espíritu empresarial de la mujer, desarrollando las competencias estratégicas y de gestión necesarias y mejorando la formación.

3.6.1 Igualmente, parece oportuno introducir un programa de trabajo con estadísticas semestrales sobre las variables económicas y sociales de las pymes europeas.

3.7 La formación permanente de directivos y trabajadores debe servir para contar con unos recursos humanos cualificados y actualizados en un entorno que estimule la igualdad entre ambos sexos. El CESE aboga por una acción prioritaria a escala comunitaria, nacional y regional para luchar contra el desempleo juvenil. Sería oportuno aumentar las oportunidades de aprendizaje, las prácticas laborales de calidad, el patrocinio de licenciados, sobre todo en las carreras científicas, y llevar a cabo

una campaña para valorizar el trabajo en la industria y las manufacturas, así como la iniciativa empresarial, sobre todo femenina.

3.8 El CESE está convencido de que debe potenciarse la capacidad para absorber innovaciones: es preciso reforzar las redes de competencias y conocimientos y desarrollar los distritos industriales de nueva generación, así como las infraestructuras para la transferencia tecnológica y la movilidad de recursos humanos entre la industria, los centros de investigación y las universidades, incluso en el ámbito del Instituto Europeo de la Tecnología (IET) que debe integrar a las pymes.

3.9 El Comité considera que debería coordinarse mejor el desarrollo de iniciativas sectoriales punteras en lo que se refiere a sus aspectos tecnológicos, ocupacionales, de inversión y de valorización de los recursos humanos.

3.10 Los mercados de trabajo europeos saldrán de la crisis profundamente modificados. Por este motivo, los trabajadores y los empresarios deberán estar preparados y contar con las competencias y los apoyos necesarios para adaptarse a una realidad que cambia: «La crisis se ha llevado por delante los progresos del pasado, de modo que tenemos que reformar urgentemente los mercados de trabajo, y asegurarnos de que las capacidades se ajustan a la demanda y se dan las condiciones adecuadas para la creación de empleo» ⁽¹¹⁾.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Véase declaración de László Andor, Comisario de Empleo, IP/10/1541 de 23 de noviembre de 2010.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estados miembros»

(Dictamen exploratorio)

(2011/C 218/02)

Ponente general: **Stéphane BUFFETAUT**

Coponente general: **Béatrice OUIN**

Mediante carta fechada el 15 de noviembre de 2010, Péter GYÖRKÖS, Representante Permanente de la República de Hungría ante la Unión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia húngara y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estados miembros».

El 7 de diciembre de 2010, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto (ponente: Stéphane BUFFETAUT, coponente, Béatrice OUIN).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 471º Pleno, de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. BUFFETAUT y coponente general a la Sra. OUIN, y ha aprobado por 183 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Las políticas familiares que se llevan a cabo en Europa tienen fuentes de inspiración y contenidos diferentes, pero un objetivo común: apoyar a las familias. Las políticas nacionales y regionales más globales, las políticas de inversión y de formación, de vivienda y de empleo, pueden hacer de este o de aquel Estado miembro o de esta o de aquella región un territorio atractivo para las familias y constituir un medio ambiente favorable para ellas.

1.2 La comparación de los sistemas que se han constituido es interesante porque permite discernir las buenas prácticas, pero una constante es que para que sean plenamente eficaces es preciso que la oferta de servicios y los mecanismos de apoyo respondan a las expectativas de las familias y de los padres, o futuros padres. Estas expectativas pueden variar de un Estado miembro a otro en función de la cultura nacional, las costumbres sociales y las tradiciones. Por tanto, es conveniente que los poderes públicos eviten los planteamientos ideológicos y propongan dispositivos que den realmente a los individuos la posibilidad de decidirse a fundar una familia y de tener el número de hijos que deseen.

1.3 Aunque las políticas familiares no son competencia de la Unión Europea, ésta puede sin embargo legislar en los ámbitos relativos a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, en el ámbito de la igualdad profesional entre hombres y mujeres, así como sobre la protección y el desarrollo de la infancia.

1.4 La Unión Europea también puede desempeñar un papel útil en lo que se refiere al conocimiento de las situaciones y de las evoluciones demográficas, así como sobre el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros.

1.5 A instancias de la Unión Europea se desarrollan actualmente algunas iniciativas acompañadas de financiación y los Fondos Estructurales o el Fondo Social Europeo han apoyado ya, y pueden apoyar, políticas en favor de las familias.

1.6 Sería deseable integrarlas mejor y someterlas a la autoridad o al menos a la coordinación de un organismo que se encargara de definir una política conjunta y de determinar los ejes de actuación y de estudio. Este papel de director de orquesta y coordinador podría confiarse, desde un punto de vista más político y de gestión, a la Comisión Europea, en especial gracias a la Alianza Europea para la Familia y, desde un punto de vista científico, a Eurofound.

1.7 Sería deseable que las asociaciones que representan a la familia participen en la elaboración de las políticas de familia o que influyen en las familias, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

1.8 Muchas de las políticas que se aprueban a escala europea tienen un impacto directo sobre la vida de las familias. El CESE, por tanto, recomienda que la dimensión familiar se considere de forma transversal en todas las políticas europeas, sobre todo en la realización de los estudios de impacto ahora necesarios para toda la legislación europea ⁽¹⁾, y forme parte de todas las evaluaciones de las políticas existentes que deban revisarse.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», DO C 120 de 16.5.2008, p. 66, punto 4.8.

1.9 El Comité apoya firmemente la idea de designar 2014 como el Año Europeo de las Familias.

2. Introducción: la situación demográfica

2.1 Las familias europeas se encuentran en pleno cambio: disminución de la fecundidad muy por debajo del umbral de sustitución de la población desde hace varios decenios ⁽²⁾, retroceso de la edad de la primera maternidad, aumento del número de separaciones, de las familias monoparentales y de las que carecen de ingresos estables, prolongación de la duración de la vida, aumento del número de personas mayores dependientes, debido sobre todo al peso de la herencia demográfica. La evolución de las estructuras familiares plantea nuevos retos que habrá que tener en cuenta en la concepción y coordinación de las políticas familiares, y posteriormente en su puesta en práctica.

2.2 El declive de la familia extensa y el auge de la familia «nuclear», debidos entre otras cosas a la urbanización y a los cambios en los modos de vida, han venido acompañados por actitudes más individualistas, por la aparición de nuevos grupos sociales que afrontan un mayor riesgo de exclusión social. Se trata de desempleados de larga duración, familias monoparentales, trabajadores pobres y niños pobres o amenazados por la pobreza. Desgraciadamente, estos fenómenos afectan a todas las sociedades europeas. Se calcula que el 17 % de los europeos se ven afectados por la pobreza y la exclusión social, lo que tiene claras consecuencias en las políticas familiares.

2.3 Aunque el índice de fecundidad está por debajo del umbral de sustitución de la población en toda la Unión Europea, existe una clara diversidad, tanto en lo que se refiere a la situación demográfica de los Estados miembros como a la de las distintas regiones y a la de las políticas en favor de las familias. Es preciso observar igualmente que la propia densidad demográfica es muy variable dentro de cada Estado miembro, en los que algunas regiones tienen una alta densidad y otras están desiertas, lo que plantea la cuestión de la ordenación del territorio y del mantenimiento de los servicios públicos, incluidos los destinados a las familias. El lema de la Unión Europea, «unidos en la diversidad», es así especialmente pertinente en este ámbito. El envejecimiento de la población europea, es decir, el incremento de la proporción de personas mayores, se explica ciertamente por un aspecto positivo, como es el aumento de la esperanza de vida y de la vida con buena salud de las personas mayores; pero su segunda causa es negativa: un importante descenso de la natalidad que impide la sustitución generacional.

2.4 Ningún Estado miembro alcanza el umbral de la mera sustitución generacional ⁽³⁾, aunque haya dos (Francia e Irlanda) que se encuentran muy cerca. La fecundidad en Estados Unidos casi ha alcanzado este umbral, mientras que la fecundidad media de la Unión Europea es inferior a ella en un 25 %.

2.5 En este marco general existen fuertes contrastes. Dieciocho Estados miembros tienen un saldo natural positivo, lo que quiere decir que los nacimientos superan a los fallecimientos, mientras que nueve tienen un saldo negativo, con un número de fallecimientos superior al de nacimientos (en orden creciente: Portugal, Estonia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Rumania, Bulgaria y Alemania).

2.6 La inversión de esta tendencia depende principalmente de una mejora neta del índice sintético de fecundidad (*total fertility rate*). Los flujos migratorios también influyen, pero no son suficientes, porque los inmigrantes no se instalan necesariamente allí donde el índice de fecundidad es más bajo, y también envejecen. Además, la inmigración exige aplicar políticas activas de integración para evitar las dificultades de cohabitación entre las comunidades, que se agudizan en los países de acogida por su escaso dinamismo demográfico.

3. El impacto de la crisis en las familias

3.1 La crisis económica ha tenido una serie de consecuencias que han afectado a las condiciones de vida de determinadas familias y han dificultado la respuesta a la demanda de una ayuda que resultaba necesaria. La situación económica ha afectado en primer lugar al empleo y a los ingresos de numerosos hogares.

3.2 Esta crisis y la situación crítica de las finanzas públicas en muchos Estados miembros pueden inducir también a los gobiernos a modificar o retrasar la aplicación de determinadas disposiciones de las políticas familiares.

3.3 La mayor parte de las políticas internas de los Estados afecta directamente a las familias o influye en ellas. Así ocurre con las políticas de lucha contra la exclusión y con las políticas de formación, vivienda, transporte público, energía, asistencia social, educación, empleo, etc. Ello demuestra la necesidad de hacer un seguimiento transversal de estas políticas desde el punto de vista de su impacto en las familias (*family main-streaming*) ⁽⁴⁾.

4. Políticas diversas en favor de las familias

4.1 Una política familiar de conjunto incluye medidas fiscales y subsidios para las familias, acciones en favor de la igualdad profesional entre hombres y mujeres, servicios de acogida y de cuidado de niños y personas dependientes, derechos familiares en los regímenes de seguros de vejez, y también la posibilidad de conciliar vida familiar y vida profesional: permisos parentales, jornada parcial voluntaria. Estas políticas existen en toda la Unión Europea, aunque varían de un país a otro en función de que se haga hincapié en un aspecto o en otro, o de que se conciben como políticas sociales más que familiares. Esta diversidad no es sorprendente, porque las tradiciones, las necesidades, los planteamientos sociales e incluso filosóficos varían de unos países a otros, como también varían las expectativas de las familias.

⁽²⁾ Es el fenómeno que los demógrafos llaman «invierno demográfico».

⁽³⁾ Este está en 2,1 hijos por mujer en la Unión Europea. Esta cifra de 0,1 hijos por mujer se explica por el hecho de que es preciso compensar el efecto del mayor nacimiento de varones y de las niñas que morirán antes de alcanzar la edad de reproducción.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», DO C 120 de 16.5.2008, p. 66, punto 4.8.

4.2 La inspiración de estas políticas también difiere según los casos: a veces es de orden moral y cívico, otras veces más económica o política, o incluso puede estar directamente orientada a la natalidad. Sea cual fuere su origen, el bienestar moral, sanitario y educativo de los niños es un elemento esencial, como lo es el hecho de permitir a los padres criar el número de hijos que deseen y conciliar sus responsabilidades familiares con su vida profesional y social.

4.3 Los países escandinavos han prestado una atención especial a la igualdad entre los padres y las madres, tanto en su vida profesional como en la tareas familiares, y desde los años setenta del pasado siglo han aplicado políticas sociales y de formación profesional que permiten conciliar mejor la vida profesional y la vida familiar, así como una mayor facilidad de reincorporación al empleo después de un permiso parental. En Suecia estas políticas se han basado en reformas importantes de los permisos parentales, en servicios públicos de acogida para niños pequeños, en una fiscalidad específica para las familias (supresión de la imposición conjunta desde 1971) y en la legislación familiar. La política familiar establecida tiene tres dimensiones: una ayuda a las familias propiamente dicha, una ayuda a los progenitores que trabajan en forma de permiso parental remunerado y el reparto entre padre y madre del derecho a los permisos parentales remunerados. El resultado ha sido un índice elevado de trabajo femenino, una mayor participación de los padres en el cuidado de los niños pequeños, unos índices de fecundidad superiores a la media de la Unión Europea y una reducción de la pobreza infantil. En Finlandia se creó en 1988 un subsidio para el cuidado de los niños en el hogar, y en Noruega se creó en 1998 un subsidio similar con el fin de proporcionar reconocimiento y recursos a los progenitores que se dedican exclusivamente a criar a sus hijos.

4.4 En los Países Bajos el aspecto fundamental es el desarrollo de la jornada parcial de trabajo con el fin de poder dedicar más tiempo a la educación de los niños, y es el país donde más utilizan los padres la jornada parcial. Sin embargo, mientras que el 73,2 % de los hombres trabaja en régimen de jornada completa, tan sólo lo hace el 45,9 % de las mujeres. El 19 % de los padres utiliza su posibilidad de trabajar a jornada parcial, un porcentaje muy superior al del resto de Europa, mientras que el de las madres asciende al 41 %. Esta medida se puede utilizar hasta que el niño tenga ocho años de edad y va acompañada de una reducción de impuestos de 704 euros mensuales. El crédito de horas equivale al número semanal de horas de trabajo multiplicado por 26, es válido para cada hijo y, por tanto, acumulable. Por esta razón, los servicios de guardería de niños también pueden utilizarse cuando se trabaja en jornada parcial.

4.5 En Francia la política familiar viene de antiguo y está caracterizada por una gran estabilidad en el tiempo, con independencia de las mayorías políticas, y por una combinación de subsidios financieros, un régimen fiscal equitativo para las familias, disposiciones en los sistemas de jubilación y en el derecho laboral que permiten permisos específicos remunerados, un sistema de guardería para niños desde el nacimiento hasta los tres años de edad y de la escuela infantil gratuita a partir de los tres años. Su importancia se debe también al hecho de haber sido asumida tanto por el Estado como por las regiones y las ciudades, con independencia de sus tendencias políticas. Las regiones y las ciudades completan la política nacional mediante

numerosas políticas familiares locales, que van desde los sistemas de guardería hasta la ayuda a las familias. Los subsidios familiares propiamente dichos se destinan a compensar las cargas que soporta la familia por cada hijo y favorecen a las familias numerosas. No están sujetos a condiciones relacionadas con los ingresos en virtud del principio de universalidad. Se destinan al niño, que es lo que distingue una política familiar de una política social. El resultado es que Francia es uno de los países europeos con índices más altos de empleo femenino y de fecundidad. La cuestión de la libre elección del modo de cuidado es esencial en la política familiar francesa, pero para que exista verdaderamente libre elección es necesario poder elegir, es decir, que exista una oferta suficiente de sistemas de cuidado.

4.6 En el Reino Unido las políticas están más centradas, con eficacia, en la lucha contra la pobreza de las familias y de los niños, y por regla general se admite que el Estado no debe intervenir en las opciones particulares de cada cual. Estas políticas se inscriben en un contexto en el que la flexibilidad del mercado laboral permite a las madres volver a encontrar trabajo con bastante facilidad, y esta gran flexibilidad permite también responder al carácter sumamente heterogéneo de las expectativas de las familias. El índice de fecundidad de las mujeres más centradas en la vida familiar es casi el doble que el de las mujeres dedicadas en mayor medida a la vida profesional.

4.7 Alemania, que se enfrenta a una situación demográfica crítica, ha lanzado desde hace varios años una política ambiciosa para lograr la conciliación de la vida profesional y familiar, tanto en los hechos como en las mentalidades, puesto que estaba muy mal considerado trabajar teniendo hijos pequeños. Se han puesto en práctica unos sistemas de guardería más desarrollados y una adaptación de los horarios, así como un permiso parental de catorce meses remunerado a dos tercios del salario. Estas medidas han ido acompañadas por ayudas específicas dirigidas a luchar contra la pobreza infantil, aportando un complemento de ingresos.

4.8 En cualquier caso, de los estudios realizados se deduce claramente que un porcentaje elevado del empleo femenino suele ir acompañado por un índice de fecundidad elevado, o relativamente elevado, cuando se ofrecen posibilidades de conciliar la vida profesional y la vida familiar. Así como durante la transición demográfica se vio descender el número de hijos por mujer —al disminuir considerablemente las tasas de mortalidad, especialmente infantil, juvenil-adolescente y materna, y difundirse los comportamientos higiénicos, así como la posibilidad de elegir el momento del nacimiento—, el período post-transitorio se caracteriza por una situación que implica la actividad profesional de ambos progenitores fuera del domicilio. Sin embargo, el índice de empleo a jornada completa de los padres sigue siendo más elevado que el de las madres, especialmente cuando las condiciones de acceso a los servicios y a los permisos parentales remunerados son insuficientes.

5. Distintas hipótesis

5.1 En la situación demográfica actual de la Unión Europea es muy importante discernir la incidencia de las políticas desarrolladas sobre los niveles de fecundidad. En efecto, cabe prever varias hipótesis de evolución demográfica.

5.2 Una primera hipótesis consiste en prever una evolución conforme a las tendencias actuales. La Unión Europea seguiría estando en una situación con un índice de fecundidad por debajo del umbral de sustitución generacional y distinto de un Estado miembro a otro, pero se comprobaría un ligero aumento de la población debido a los efectos de inercia característicos de la lógica demográfica, efectos que acabarían por difuminarse a causa de la elevación de la esperanza de vida de las personas mayores y de un saldo migratorio positivo. En tal caso la UE conocería a la vez un fuerte envejecimiento de la población, pese a las aportaciones migratorias (efecto «estructural»), un fuerte aumento del número de personas mayores, denominado «gerontocrecimiento» (efecto «tendencial»), y una posible disminución de la población activa, pese al aumento de la edad de jubilación. Además, en aproximadamente la mitad de los países de la Unión Europea se podría asistir a una disminución de la población.

5.3 Esta situación terminaría por acentuar las disparidades demográficas en función de los Estados miembros y podría poner en peligro la cohesión de la Unión Europea, porque las políticas que hay que aplicar y las reivindicaciones de la población podrían llegar a ser muy diferentes entre unos y otros países debido a sus características demográficas.

5.4 La hipótesis «catastrofista» es aquella en la que se intensificaría el invierno demográfico, dando paso a un número de nacimientos muy inferior al número de fallecimientos. En este caso se acumularía un fuerte envejecimiento por la base, debido a una fecundidad muy baja, inferior a la mitad del umbral de la mera sustitución generacional, nivel que ya es observable en algunas regiones de la Unión Europea, y quizá un envejecimiento por arriba debido al aumento de la longevidad por encima de los 65 años. En efecto, esta sociedad muy envejecida no tendría quizá los medios para garantizar la financiación de los ingresos y de la asistencia sanitaria necesaria para las personas mayores.

5.5 Estos dos fenómenos de la hipótesis «catastrofista» provocarían la emigración de jóvenes licenciados, que abandonarían una Unión Europea envejecida para ir a otros países más emprendedores, y una tendencia a la baja de la inmigración, al volverse Europa menos atractiva por ser menos dinámica y más pobre y por afrontar grandes dificultades presupuestarias y de equilibrio de las cuentas sociales.

5.6 El resultado de esta situación sería que la Unión Europea tendría una pirámide demográfica muy desequilibrada, con muchas más personas mayores que jóvenes y una población activa en acusado descenso y muy envejecida.

5.7 Finalmente, una tercera hipótesis más optimista es la de la renovación demográfica, y por lo tanto de una «primavera demográfica». En este caso el índice de fecundidad aumentaría hasta acercarse al umbral de la mera sustitución generacional. El incremento de los nacimientos estimularía a muchos de los sectores económicos. A continuación, a la disminución de la población activa seguiría un aumento de la misma en la siguiente generación. Este dinamismo demográfico se traduciría en un dinamismo económico que contribuiría a financiar la protección social. La Unión Europea volvería ser atractiva para sus ciudadanos, que ya no se verían tentados a emigrar, y también para los inmigrantes mejor formados.

5.8 Por supuesto, estas hipótesis no son previsiones, sino simples conjeturas que permiten diseñar políticas adecuadas para invertir la situación actual y evitar lo peor.

6. ¿Las políticas en favor de las familias explican las diferencias de fecundidad?

6.1 Todos los Estados miembros desarrollan un conjunto de políticas que, combinadas, constituyen una política familiar, se llame así o no ⁽⁵⁾. Estas políticas persiguen diferentes objetivos:

- la reducción de la pobreza y el mantenimiento de los ingresos de las familias;
- la ayuda a la primera infancia y al desarrollo pleno del niño;
- favorecer la conciliación de la vida profesional y la vida familiar;
- responder a la exigencia de igualdad entre los sexos;
- permitir a los padres o futuros padres tener el número de hijos que deseen y cuando lo deseen, contribuyendo así a elevar el índice de fecundidad.

6.2 Si se quisiera clasificar a los países en función de las políticas que desarrollan y establecer categorías, se podría decir que existen:

- países con políticas familiares débiles y una fecundidad inferior a la media europea;
- países con políticas familiares no adaptadas a las necesidades de las familias y una fecundidad inferior a la media europea;
- países en los que el esfuerzo para las familias en términos de PIB aparece como inferior o igual a la media de la Unión Europea, pero cuya fecundidad es sin embargo superior a la media;
- países con políticas familiares fuertes y una fecundidad superior a la media de la Unión Europea ⁽⁶⁾.

Así pues, parece que las políticas desarrolladas tienen un efecto en la fecundidad que varía en función de los elementos en los que se basan dichas políticas.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66, punto 7.

⁽⁶⁾ «Informe al Consejo Europeo del Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030» (presidido por Felipe González) – Gérard-François Dumont, «UE Prospective démographique» – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>

6.3 La comparación de las políticas familiares es interesante porque permite discernir las buenas prácticas, pero una constante es que, para que sean plenamente eficaces, es preciso que la oferta de servicios y los mecanismos de apoyo, sobre todo financiero y fiscal, respondan a las expectativas de las familias y de los padres, o futuros padres. Estas expectativas pueden variar de un Estado miembro a otro en función de la cultura nacional, las costumbres sociales y las tradiciones. Por tanto, es conveniente que los poderes públicos eviten los planteamientos ideológicos y propongan mecanismos que den realmente a los individuos la posibilidad de decidirse a fundar una familia y de tener el número de hijos que deseen. Estos mecanismos deben adaptarse también a las diferencias de población de cada territorio. Partiendo de ahí, y respetando esas diferencias, resulta posible desarrollar un sistema de información e intercambio de mejores prácticas. Por lo demás, la intervención de los poderes públicos está plenamente justificada, porque la familia, lugar en el que se crea el capital humano ⁽⁷⁾, constituye los cimientos de todo el edificio social. Así se ha confirmado con la crisis, en la que las familias han desempeñado a menudo un papel de amortiguador social.

7. Factores clave del éxito de las políticas familiares

7.1 Existen diferentes políticas en favor de las familias, pero cabe deducir algunos puntos comunes a las políticas que resultan eficaces:

- la creación de mecanismos que permiten conciliar vida profesional y vida familiar (modo de acogida de calidad para los niños, especialmente infraestructuras públicas de acogida de niños pequeños, medidas de apoyo a las familias en la acogida y cuidado de cualquier persona dependiente, flexibilidad en la organización del trabajo, permisos específicos), sabiendo que estos mecanismos deben adaptarse a las condiciones nacionales y responder a las expectativas de los padres y las madres, así como a las necesidades y al desarrollo afectivo, psicológico y físico del niño;

- la prevención y la lucha contra la pobreza de las familias;

- la perdurabilidad de las políticas aplicadas, más allá de las alternancias políticas y su universalidad. Se aplican en interés del niño, al margen de cualquier consideración sobre los ingresos familiares. Este aspecto de la permanencia es un factor muy importante, porque un proyecto familiar se construye a largo plazo. Una política familiar adaptada y perdurable es un elemento de desarrollo sostenible;

- el reconocimiento de la familia y la revaloración de su papel y del éxito familiar. En la sociedad contemporánea el éxito se concibe sobre todo como individual y profesional, pero existen otras formas de éxito personal, es decir, vinculado a

los demás y al bien común, como el éxito familiar, asociativo o cultural, que convendría valorar más positivamente, especialmente en los medios de comunicación ⁽⁸⁾ y en los sistemas educativos nacionales.

- la toma en consideración de la situación particular de las familias numerosas.

7.2 Junto a los elementos de política familiar en sentido estricto destaca la gran importancia que tienen otras dos políticas: las de empleo y vivienda ⁽⁹⁾. Sin empleo y sin vivienda es difícil embarcarse en un proyecto familiar. Para fundar una familia hace falta un mínimo de confianza en el futuro. Un índice elevado de desempleo juvenil o de contratos de trabajo precario pueden tener importantes consecuencias para la sustitución generacional, porque hace falta mucho tiempo para criar a los hijos y la edad favorable al embarazo es corta. Por esta razón habría que prestar atención a la situación de los estudiantes y jóvenes que deseen ser padres o ya lo sean.

7.3 Cuando las políticas familiares tienen continuidad en el tiempo y responden realmente a las expectativas de las familias tienen efectos favorables en el desarrollo pleno de los niños y de los padres, en la armonía de la vida social y en la recuperación de un índice de fecundidad más alto.

7.4 Una encuesta reciente realizada entre 11 000 madres por el Movimiento Mundial de Madres indica que las madres desean:

- en primer lugar, la conciliación del trabajo y la vida familiar,

- en segundo lugar, el reconocimiento por la sociedad de la importancia de su papel de madres,

- en tercer lugar, tener más tiempo para ocuparse de sus hijos.

7.5 Sería interesante realizar una encuesta similar entre los padres, porque estas tres prioridades también podrían muy bien concernirles, sobre todo el reconocimiento de su papel, que podría contribuir a reforzar su compromiso de dedicación a la vida familiar ⁽¹⁰⁾. En este sentido, las recientes propuestas encaminadas a animar a los padres a solicitar permisos parentales, o incluso a hacer que estos permisos sean obligatorios y remunerados, son interesantes, porque se enmarcan en la necesaria revalorización de la paternidad, así como en la no menos necesaria responsabilización de los padres, especialmente en caso de divorcio. Desde este punto de vista sería útil compilar

⁽⁷⁾ Dictámenes del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66, punto 6.4, y sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», DO C 120 de 16.5.2008, p. 66, punto 3.11.

⁽⁸⁾ Dictámenes del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66, punto 8.15, y sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», DO C 120 de 16.5.2008, p. 66, punto 3.13.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66, punto 4.6.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66, punto 8.11.

las buenas prácticas de las empresas que adoptan una organización del trabajo adaptada a las responsabilidades de los padres. La responsabilidad social de las empresas se extiende también a las medidas tendentes a lograr un buen equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. Dentro de las empresas es donde se ponen concretamente en práctica. Sería interesante crear una etiqueta para las empresas «compatibles» con las familias, como existe en España, con el apoyo del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales ⁽¹¹⁾.

7.6 El Comité ha propuesto en un dictamen anterior ⁽¹²⁾ «que se considere la posibilidad de adoptar iniciativas para que los abuelos y otros miembros de la familia inmediata puedan ocuparse de los niños si los padres trabajadores también lo desean y siempre que sea por el bien del niño». En cuanto al tiempo familiar, el CESE ha adoptado ya el principio de que «Todos deben poder [...] disponer de un crédito de tiempo suficiente para sus actividades familiares [...]. Debería brindarse la posibilidad de optar por retrasar la edad de jubilación si se prefiere tomarse algún tiempo libre (pagado como en el caso de la jubilación) durante su vida activa.» ⁽¹³⁾ Así, si el tiempo de trabajo en el exterior se interrumpiese parcial o temporalmente, los ingresos no se verían amputados excesivamente. Sería preciso hacer los cálculos económicos necesarios para, en particular, determinar los ahorros realizadas en materia de sistemas colectivos de guardería, que podrían destinarse a tener en cuenta el tiempo dedicado a la educación de los niños para el cálculo del importe de la jubilación. También es importante garantizar los derechos de los abuelos respecto de sus nietos.

7.7 Realizar encuestas sobre las aspiraciones de los jóvenes, los cambios relacionados con la mayor movilidad de las familias, sobre la relación entre el acceso de los jóvenes a la vivienda y la decisión de fundar una familia, o la incidencia en la fecundidad de las nuevas formas de familia también permitiría elaborar políticas familiares adaptadas a las necesidades. Estas encuestas serían útiles en la medida en que permitirían conocer mejor las expectativas de las familias, que es una de las claves de las políticas desarrolladas.

8. ¿Qué papel debe tener la Unión Europea?

8.1 Las políticas familiares no son competencia de la Unión Europea. Por lo demás, en el artículo 9 de la Carta de los Derechos Fundamentales se especifica que el derecho a fundar una familia está regido por las leyes nacionales que regulan su ejercicio. Sin embargo, la UE puede legislar en los ámbitos relativos a la conciliación entre vida familiar y vida profesional, y los interlocutores sociales pueden negociar acuerdos que luego se convierten en directivas. Así ha ocurrido con el permiso parental y en los debates sobre la duración del permiso de maternidad. La UE puede también legislar en el ámbito de la igualdad profesional entre el hombre y la mujer, uno de los

componentes de cualquier política familiar, así como en la protección y el desarrollo de la infancia sobre la base del reciente programa de la Comisión Europea sobre los derechos del niño ⁽¹⁴⁾.

8.2 La Estrategia Europa 2020 establece un objetivo de tasa de empleo para hombres y mujeres que solo podrá cumplirse si se combina con una política familiar que permita a hombres y mujeres criar el número de hijos que deseen mientras siguen trabajando, lo que actualmente no ocurre en la mayor parte de los Estados miembros de la Unión.

8.3 La Unión Europea también puede desempeñar un papel útil en lo que se refiere al conocimiento de la situación y de la evolución demográfica a todos los niveles geográficos, a la evaluación de las políticas en favor de las familias, ya se trate de políticas de Estado o de políticas familiares desarrolladas por los entes locales, y al intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros.

8.4 La Alianza Europea para la Familia que se puso en marcha durante la última presidencia alemana tenía previsto crear un Observatorio que nunca se hizo realidad.

8.5 A instancias de la Unión Europea se desarrollan actualmente algunas iniciativas acompañadas de financiación:

- el grupo de expertos sobre cuestiones demográficas,
- el Foro Europeo sobre Demografía,
- los talleres de mejores prácticas,
- la red sobre políticas familiares,
- el portal de Internet de la Alianza Europea para la Familia,
- los seminarios regionales.

La financiación total de estas acciones asciende aproximadamente a 500 000 euros, a lo que hay que añadir el proyecto de investigación FAMILYPLATFORM, que está llegando a su fin, otros proyectos de investigación que se ocupan de temas de demografía y que tratan igualmente de cuestiones relativas a la familia, y la base de datos sobre la familia de la OCDE.

8.6 Sería deseable integrar mejor todas estas iniciativas y someterlas a la autoridad, o al menos a la coordinación, de un organismo que se encargara de definir una política conjunta y de determinar los ejes de actuación y de estudio. Dado que no es el momento de crear nuevos organismos autónomos en la Unión Europea, este papel de director de orquesta y coordinador podría confiarse, desde un punto de vista más político y de gestión, a la Comisión Europea a través de la Alianza Europea para la Familia, y desde un punto de vista científico a Eurofound, que como agencia tripartita de la Unión Europea resultaría idónea para la labor. De este modo, gracias a una buena coordinación de las iniciativas desarrolladas en el ámbito de la Unión Europea, se podría poner a disposición de los Estados

⁽¹¹⁾ Certificado EFR (empresa familiarmente responsable), véase: http://www.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre «Promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia», DO C 277 de 17.11.2009, punto 1.12, p. 102.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Relación entre igualdad de género, crecimiento económico y tasa de empleo» (Dictamen exploratorio) DO C 318 de 23.12.2009, punto 4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 60 final.

miembros un verdadero banco de datos. Además, la Alianza debería desarrollar sus contactos y su cooperación con las estructuras y acciones del método abierto de coordinación social, que está en proceso de reflexión en este momento por parte de la Comisión Europea y de las partes interesadas.

8.7 El Fondo Social Europeo y el Fondo de Desarrollo Regional han contribuido ya a poner en práctica medidas de políticas familiares en algunos Estados miembros. Habría que prever la forma de desarrollar este tipo de intervenciones. La política familiar debe formar parte también de la Plataforma Europea contra la Pobreza.

8.8 En el mismo sentido habría que incluir en el programa de investigación ⁽¹⁵⁾ e innovación una dotación financiera para la investigación y los estudios demográficos, pero también para la sociología, la antropología y la filosofía, que también se ocupan de las cuestiones relativas a la familia. Por otra parte convendría realizar estudios sobre la eficacia y la incidencia de las políticas familiares aplicadas. A este respecto sería deseable que la actividad de FAMILYPLATFORM no se detenga, sino que por el contrario tenga un carácter permanente, como lo desean todas las asociaciones y partes interesadas que trabajan en el ámbito familiar.

8.9 Sería deseable que las asociaciones que representan a la familia participen en mayor medida en la elaboración de las políticas de familia o que influyen en la familia, tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros.

8.10 Todos los europeos han sido o son miembros de una familia, haciendo abstracción del destino o de la historia de la misma y también de la evolución general de la familia en las últimas décadas. Nadie nace por generación espontánea y todas las encuestas de opinión revelan que la solidaridad familiar sigue figurando entre los valores más apreciados en la lista de valores fundamentales de los ciudadanos europeos. Ahora bien, muchas de las políticas decididas a nivel europeo tienen un impacto directo en la vida de las familias (libre circulación de personas, empleo y protección social, protección del medio ambiente y los consumidores, determinación de los tipos del IVA sobre los

artículos de la primera infancia ⁽¹⁶⁾, política de medios de comunicación y también programas educativos, culturales o sociales).

8.11 En estas circunstancias el CESE recomienda que la dimensión familiar se considere de forma transversal en todas las políticas europeas, sobre todo en la realización de los estudios de impacto ahora necesarios para toda la legislación europea ⁽¹⁷⁾, y que forme parte de todas las evaluaciones de las políticas existentes desde una óptica de revisión. En España la tarificación del agua preveía un precio del metro cúbico creciente en función del consumo, para reducir el consumo de un recurso escaso. Ahora bien, este mecanismo era muy desfavorable para las familias numerosas, puesto que una familia de cinco personas consume «mecánicamente» más agua que un soltero o que una pareja sin hijos. Este sistema de tarificación fue abandonado como consecuencia de un procedimiento judicial ⁽¹⁸⁾. Sería por ello deseable que, en el plano europeo, se llevara a cabo sistemáticamente un estudio de impacto de la legislación sobre la vida de las familias, con el fin de evitar posibles efectos perversos desfavorables a las familias.

8.12 Además, procede subrayar hasta qué punto están relacionadas entre sí las políticas regionales, las políticas de inversión y de formación, de vivienda y de empleo, que hacen de este o de aquel Estado miembro o de esta o de aquella región un territorio atractivo para las familias y los jóvenes, más allá de las políticas familiares *stricto sensu*, y que pueden contribuir a lograr un dinamismo demográfico global sostenido.

8.13 El Comité apoya firmemente la idea de designar 2014 como el Año Europeo de las Familias y de celebrar el vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia de las Naciones Unidas. En efecto, el futuro de las sociedades reside en las generaciones futuras y estas verán la luz en el seno de las familias. Pero en conclusión procede subrayar el hecho de que existe un factor determinante en la decisión de fundar una familia: la esperanza de un futuro mejor. Los gobiernos son responsables de la esperanza de los pueblos que gobiernan. Es la grandeza y el peso de su misión.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66, punto 4.5.

⁽¹⁶⁾ El Comité se manifestó en este sentido a favor de una reducción de esta, especialmente en relación con los pañales para bebés. Dictamen del CESE sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», DO C 120 de 16.5.2008, p. 66, punto 4.7.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», DO C 120 de 16.5.2008, p. 66, punto 4.8.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea»

(2011/C 218/03)

Ponente: **Evelyne PICHENOT**

El 22 de abril de 2010, la Comisión Europea decidió, conforme al artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de abril de 2011.

En su 471^o pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

A fin de mejorar los resultados de las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) asociadas a la política comercial de la Unión Europea, el CESE recomienda a la Comisión una revisión de este dispositivo que responda en mayor medida a las preocupaciones de la sociedad civil y al contexto de la globalización. El CESE propone la remodelación del instrumento de la EIS mediante su integración en un ciclo coherente de evaluación.

1.1 Para ello, el CESE considera esencial que, de ahora en adelante, todos los acuerdos comerciales comporten un mecanismo de seguimiento con la participación de la sociedad civil, única garantía de control de los compromisos contraídos y de vigilancia de los riesgos y oportunidades de una apertura comercial en materia de desarrollo sostenible. Un mecanismo de este tipo resulta indispensable para el enfoque dinámico propuesto, ya que permite la reevaluación, en plazos determinados de antemano, de los riesgos y oportunidades apuntados en el estudio inicial.

1.2 Para que el dispositivo se ajuste a los objetivos del desarrollo sostenible, el CESE recomienda que las EIS:

- se integren en una evaluación *ex ante*, *in itinere* y *ex post*,
- se articulen con el examen previo antes del mandato de negociación y se finalicen en un plazo adecuado,
- den prioridad a la detección de los riesgos sociales y medioambientales, como complemento de la evaluación económica que, en la práctica, sirve principalmente para justificar la voluntad de la UE de establecer un acuerdo comercial,
- en vez de medir los efectos globales de la liberalización en cada uno de los pilares del desarrollo sostenible, opten por una evaluación más específica y detallada a nivel de los sectores o de los hogares, en particular cuando se trate de economías con una proporción elevada de actividad informal,

- se conviertan en una referencia al servicio del debate público en el Parlamento Europeo sobre la evaluación de las consecuencias,
- impliquen a las otras políticas de la Unión Europea en las medidas de acompañamiento.

1.3 Para incrementar la pertinencia de la información proporcionada, el CESE recomienda adaptar las EIS por medio de las disposiciones siguientes:

- conviene proceder a un reequilibrio entre los tres pilares,
- los consultores deben poder apoyarse en una gran variedad de métodos disponibles, en particular cualitativos, para ilustrar los aspectos no económicos del acuerdo comercial en cuestión,
- deben desarrollarse los enfoques medioambientales (análisis del ciclo de vida, huella de carbono, medida de los servicios ecosistémicos),
- el equipo de consultores encargado de la evaluación debería buscar sistemáticamente la participación de expertos del país socio del acuerdo comercial en cuestión,
- deben mantenerse encuentros directos y detallados con los interlocutores sociales, los especialistas en cuestiones medioambientales y los representantes del mundo empresarial,
- debe tenerse en cuenta el impacto de género,
- el análisis de las condiciones para el ejercicio de las profesiones jurídicas y de la salud, en particular en lo relativo a su independencia y a la garantía de la integridad física de sus representantes, debería constituir un elemento de las EIS.

1.4 Para organizar un proceso participativo renovado, el CESE recomienda que:

- las evaluaciones se encuentren accesibles en todas las fases, para todas las partes interesadas y los países socios, y vayan acompañadas de un informe sucinto,
- la consulta se adapte a las diferentes fases del ciclo, esté abierta a todas las partes interesadas de la sociedad civil y disponga de recursos financieros adecuados,
- se le permita colaborar en una fase temprana de la EIS mediante un dictamen sobre la elección de los indicadores, la selección de las organizaciones de la sociedad civil a las que se va a consultar y proponer las modalidades de consulta,
- se le consulte sobre el «análisis de las consecuencias» presentado al Parlamento Europeo y al Consejo,
- se le reconozca como un socio importante para la organización de las consultas y el seguimiento llevados a cabo con la sociedad civil de los países socios, de manera concertada con las delegaciones de la UE,
- se le permita actuar como facilitador para que la consulta de la sociedad civil en el marco de la evaluación de impacto se articule con la futura aplicación de los mecanismos de seguimiento instaurados en los acuerdos,
- el dispositivo de evaluación *ex post* tenga en cuenta los informes intermediarios del comité de seguimiento.

2. Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad: un instrumento necesario cuya remodelación resulta indispensable

2.1 En su Comunicación «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» ⁽¹⁾, la Comisión Europea señala que desea intensificar sus consultas con las partes interesadas y la sociedad civil para evaluar mejor las repercusiones de las políticas comerciales en el desarrollo sostenible. Consciente de que la DG Comercio ha sido pionera en la introducción de las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS), el CESE muestra su satisfacción por el hecho de que la Comisión reabra el debate para analizar los logros de este método e intentar al mismo tiempo superar sus limitaciones o carencias. En el presente dictamen exploratorio, el CESE se centrará en las propuestas destinadas a mejorar los resultados de este dispositivo y a clarificar su finalidad. Asimismo, intentará responder a la cuestión de la utilidad social y política de las EIS.

2.2 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha visto ampliadas sus competencias y se encuentra ahora en pie de igualdad con el Consejo de la UE en el ámbito de la política comercial. Con ocasión de la primera ratificación tras la entrada en vigor del Tratado, la del Acuerdo

con Corea de Sur en marzo de 2011, las partes interesadas, en particular en los sectores sensibles, han podido comprobar la importancia de esta nueva competencia de los diputados. Por tanto, resulta necesario adaptar la anterior fórmula de diálogo con la sociedad civil en función de este cambio institucional.

2.3 El CESE toma nota con gran interés de las modificaciones que aporta a este dispositivo la reciente Comunicación de la Comisión antes citada. Se mantiene el modelo de EIS asociada a una consulta de la sociedad civil y acompañada de un compromiso formal de que esta tenga lugar en el curso de las negociaciones y de recoger las enseñanzas extraídas en un «documento de posicionamiento». A esto se añade una nueva fase: la Comisión anuncia que, para contribuir al seguimiento del impacto de los acuerdos comerciales, éstos serán objeto de una evaluación posterior. Al final viene una etapa clave del debate político: una vez concluidas las negociaciones y antes de la firma del acuerdo, la Comisión preparará un «análisis sobre sus consecuencias» que remitirá al Parlamento y al Consejo. A partir de ahora, la EIS ya no puede concebirse como un simple instrumento asociado a la fase de negociación, sino que ha pasado a articular todo el ciclo de elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas. Esto confiere actualidad y mayor alcance a las propuestas de remodelación de este dispositivo incluidas en el presente dictamen.

2.4 En ausencia de una conclusión satisfactoria a nivel multilateral, serán los acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales o regionales los que integren cada vez en mayor medida elementos relativos a una gobernanza más «sostenible» del comercio mundial, ya sea recurriendo a un ciclo más completo de evaluación (*ex ante* y *ex post*) o incluyendo capítulos sobre el desarrollo sostenible con compromisos en el plano medioambiental y social.

2.5 Ya existe un diálogo estructurado ⁽²⁾ entre la DG Comercio y la sociedad civil que incluye sesiones informativas e intercambios en diferentes fases de las negociaciones comerciales. Este diálogo responde a la obligación de que los consultores, para la elaboración de las EIS, se asesoren tanto con las organizaciones de la sociedad civil europea como con las de los países socios. Se trata de un experimento de diálogo civil a gran escala en el que el CESE desearía participar en mayor grado.

2.6 En la fase actual de desarrollo o reanudación de las negociaciones comerciales bilaterales o regionales, esta fórmula de información/consulta suscita esperanzas pero también críticas ⁽³⁾. El uso extendido, en las mismas EIS, de modelos de simulación matemática, como los modelos de equilibrio general calculable concebidos para evaluar la eficacia de las políticas macroeconómicas pero no su impacto medioambiental y social, tiende a dar una importancia considerable a la evaluación económica. Con frecuencia los resultados de la aplicación de estos modelos presentados en las EIS se ajustan a lo que dicta la intuición, y la información que aportan a los negociadores y

⁽¹⁾ COM(2010) 612 de 9.11.2010.

⁽²⁾ Informe de actividad 2010 de la DG Comercio sobre el diálogo con la sociedad civil - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf

⁽³⁾ Informe final 2010 sobre la consulta pública relativa a la nueva política comercial de la Unión Europea, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

a las partes interesadas es limitada, a menos que se constate un impacto significativo o suficientemente específico. Dificultada por la ausencia o la poca fiabilidad de los datos estadísticos del sector informal, la EIS no tiene suficientemente en cuenta las eventuales repercusiones en él.

2.7 En cuanto al procedimiento, varios estudios ⁽⁴⁾ demuestran las limitaciones de la elaboración de estas EIS y de la organización de consultas. Como aparecen en una fase demasiado avanzada del proceso de negociación, las EIS no permiten influenciar verdaderamente su contenido ni sensibilizar a tiempo a los agentes afectados por las repercusiones más problemáticas. Faltan normas claras en la identificación y selección de los agentes clave consultados durante el procedimiento.

2.8 Cuando, bajo los efectos de una crisis financiera y económica, los valores de determinados indicadores sociales sufran cambios sustanciales, convendrá completar o modificar el estudio inicial para actualizar los datos e hipótesis manejados y aumentar la pertinencia de las medidas de acompañamiento propuestas.

3. Integrar las EIS en un ciclo coherente de evaluación

3.1 Dado que las EIS no han resultado satisfactorias, debido a que la información que proporcionan llega demasiado tarde, no aportan grandes novedades a la negociación y no conllevan implicaciones políticas claras ni consultas apropiadas, el CESE propone su remodelación con un enfoque dinámico. Primero, conviene centrar el mandato de las EIS en la detección de riesgos (medioambientales y sociales) concretos y en la evaluación y el seguimiento de estos riesgos de manera duradera. De hecho, el principal valor añadido de las EIS reside en esta información sobre los riesgos anticipados y observados.

3.2 Así pues, hay una evaluación *ex ante* (riesgos anticipados), *in itinere* (evolución de los riesgos) y *ex post* (impacto observado). De esta manera la EIS pasa de ser un simple método o instrumento de diagnóstico a adquirir un carácter dinámico. Por tanto, no debe concebirse como un instrumento estático que permite calcular el valor aritmético de los tres pilares, sino como un proceso para producir conjuntamente datos específicos y compartirlos. Estos datos adquieren un valor de «señal» o de alerta, que se comunica a la sociedad civil y a los negociadores, que tienen un deber de vigilancia.

3.3 Para ser eficaz, el proceso de las EIS debe integrarse en un ciclo coherente de evaluación de las políticas de la UE, cuya finalidad común es el desarrollo sostenible.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*. Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the EC*. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international*. Syndex/DG Empleo.
Ekins and Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment*, Earthscan, London.

3.3.1 Coherencia, en primer lugar, entre los tres pilares, con el necesario refuerzo de la perspectiva medioambiental y climática y también, en el capítulo social, de consideraciones explícitas relativas al respeto de los derechos humanos y de condiciones de trabajo decentes ⁽⁵⁾.

3.3.2 Coherencia, asimismo, entre las políticas y medidas de acompañamiento programadas y los riesgos y oportunidades previstos. Las recomendaciones deben implicar al mayor número posible de políticas y medidas de la UE (Fondos Estructurales y programas específicos, ayuda al desarrollo, Fondo de Ajuste a la Globalización, Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), financiación del BEI). De manera recíproca, estos instrumentos deben tener en cuenta las EIS en su programación.

3.3.3 Coherencia, por último, entre las diferentes evaluaciones llevadas a cabo por la Comisión. Es necesario, en particular, clarificar la relación entre el análisis de impacto previo al mandato de negociación y la EIS. En caso necesario, el mandato de una EIS puede adaptarse y revisarse dependiendo de que se haya realizado previamente un análisis ambicioso o, al contrario, modesto e incompleto sobre los riesgos sociales y medioambientales.

3.4 Deberían estar asociados a todo el proceso, en mucha mayor medida que en la actualidad, los diputados al Parlamento Europeo, los representantes de los Estados miembros y la sociedad civil. La redacción por la Comisión de un «análisis de las consecuencias» del acuerdo comercial, que presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, adquiere así una dimensión estratégica en el ciclo, y su consideración por parte de las instituciones ofrece la oportunidad de cristalizar el diálogo civil en torno a un momento clave del debate político.

3.5 Parece necesario generalizar y adaptar las EIS a los mandatos actuales y futuros de las negociaciones de acuerdos de libre comercio con nuestros socios económicos estratégicos (Estados Unidos, China, Rusia, Japón, India, Brasil) abordando de manera más específica los aspectos relativos al Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, así como a los derechos de propiedad intelectual, los códigos relativos a la contratación pública y los acuerdos de inversión.

4. Mejorar la pertinencia de la información ofrecida

4.1 Para que puedan tenerse verdaderamente en cuenta las consecuencias potenciales, positivas o negativas, es imperativo que los resultados de la evaluación se comuniquen a los negociadores en una fase temprana de las discusiones. Conviene que las evaluaciones permanezcan accesibles en todas las fases, para todas las partes interesadas y todos los países socios. Aun cuando el período de elaboración de la evaluación se haya extendido a nueve meses, este plazo debe adaptarse para reforzar el proceso consultivo en los países socios.

⁽⁵⁾ Documento informativo «Trabajo digno y desarrollo sostenible en el Mediterráneo», CESE, septiembre de 2010.

4.2 Para responder a las críticas sobre la utilidad de las EIS, conviene renunciar a las generalidades y a la medición cualitativa de efectos agregados (económico, medioambiental o social). Debe darse prioridad a la determinación de riesgos medioambientales y sociales específicos, así como de los potenciales en estos mismos ámbitos, como complemento a la necesaria evaluación de las oportunidades económicas que, lógicamente, en la mayoría de los modelos resultan positivas. De hecho, constituyen la motivación de la negociación de los acuerdos en cuestión desde la evaluación de impacto previa al mandato.

4.3 La evaluación de los riesgos medioambientales y sociales debe realizarse con la mayor variedad de métodos disponibles, desde los cuantitativos a los de tipo cualitativo concebidos explícitamente para destacar un aspecto no económico de las políticas comerciales en juego, por ejemplo el impacto de género, la seguridad alimentaria o la seguridad sanitaria de los alimentos. En particular, convendría desarrollar los enfoques más ecológicos, como los análisis del ciclo de vida, la huella de carbono o los efectos sobre la biodiversidad. Otra posibilidad consiste en recurrir a métodos cualitativos para evaluar las consecuencias sociales en los sectores en cuestión, en lo que se refiere al empleo y al trabajo decente.

4.4 En este sentido, la Comisión debería solicitar de manera explícita los servicios de especialistas en cuestiones sociales o medioambientales en el pliego de condiciones de las licitaciones. Sería muy recomendable implicar en mayor medida a los expertos de los países socios, así como de la OIT o incluso, cuando proceda, de la OMS o de la FAO, en particular cuando se trate de economías con una gran proporción de actividad informal. Además, los consultores deben llevar a cabo un análisis de las condiciones para el ejercicio de las profesiones liberales jurídicas y médicas, a fin de proporcionar información sobre la protección jurídica de sus intereses y de la integridad física de quienes las ejercen.

4.5 No deben descuidarse las repercusiones intraeuropeas, sobre todo en el caso de las EIS que conciernen a los socios estratégicos, en particular en materia de empleo o reestructuraciones. En este ámbito es esencial implicar a los interlocutores sociales, también para determinar las eventuales tensiones entre objetivos sociales y medioambientales, en una perspectiva de transición justa y de crecimiento ecológico e integrador. De manera sistemática, se debe intentar solicitar información sectorial a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales del CESE y a los comités europeos de diálogo social sectorial que hayan incluido los intercambios comerciales en sus agendas. Además, los encuentros directos con los interlocutores sociales conferirán una mayor legitimidad a los resultados de las evaluaciones de impacto.

4.6 Asimismo, los compromisos voluntarios y/o negociados de responsabilidad social empresarial (RSE) de las multinacionales, así como los acuerdos marco internacionales (AMI), deberán convertirse paulatinamente en datos pertinentes para las EIS.

4.7 Los recursos financieros y humanos consagrados al refuerzo de las capacidades de los países socios (conocimientos

especializados sobre todo en materia medioambiental y social, mecanismos de consulta) son un elemento clave para las EIS y la puesta en marcha del grupo de seguimiento. Conviene mejorar y desarrollar la coordinación sobre este tema entre la DG Desarrollo y Cooperación y la DG Comercio, de manera asociada con la programación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

4.8 El impacto del ALC en los países ajenos al acuerdo comercial o en las regiones ultraperiféricas debería integrarse progresivamente gracias a las aportaciones de los expertos locales y de la sociedad civil, a fin de evaluar las consecuencias medioambientales y sociales de la modificación de los flujos comerciales.

4.9 Este enfoque de un diagnóstico útil tanto para los negociadores como para los futuros evaluadores deberá implicar una revisión de la guía práctica sobre las EIS elaborada por la Comisión en 2006 ⁽⁶⁾, con una participación sustancial en esta revisión, así como en la aplicación de la guía, de los expertos de la DG Desarrollo y Cooperación, la DG Empleo, la DG Medio Ambiente, la DG Clima y la DG SANCO.

5. Revisar el proceso de participación de la sociedad civil

5.1 Gran parte de estas recomendaciones responden a las expectativas formuladas por los participantes en la consulta pública realizada por la DG Comercio en 2010 sobre la nueva política comercial, que emitieron un juicio crítico. De la misma manera que las EIS deben inscribirse en un ciclo coherente de evaluación de las políticas, la consulta debe replantearse con un enfoque dinámico, como un proceso adaptado a las diferentes fases del ciclo, y debería apoyarse en un inventario de buenas prácticas.

5.2 En el marco de las consultas institucionales, el CESE podría participar en una fase más temprana en la elaboración de una EIS determinada, elaborando un dictamen sobre la elección de indicadores sociales o medioambientales, señalando medidas de acompañamiento o proponiendo los mecanismos de consulta más adecuados.

5.3 La sociedad civil espera que, en el «análisis sobre las consecuencias» presentado al Parlamento Europeo, la Comisión explique cómo los negociadores han tenido en cuenta las conclusiones de las EIS y qué modificaciones se han introducido en determinados capítulos para evitar los escollos señalados.

5.4 Es necesario incluir el estudio inicial en un dispositivo de seguimiento y evaluación precoz (dos a tres años) que, en estrecha colaboración con la sociedad civil, permita precisar y, en caso necesario, revisar el impacto observado, así como determinar nuevos riesgos. El seguimiento y la evaluación deben centrarse en los riesgos y en cómo cambian con el tiempo, así como en la eficacia de las medidas de acompañamiento.

⁽⁶⁾ Guía práctica sobre las EIS, DG Comercio: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 Para responder al nuevo ciclo de evaluación incluido en las EIS, el CESE dispone de una red de relaciones estables con partes importantes de la sociedad civil de los terceros países. Por este motivo, puede desempeñar una función de interfaz para las consultas, y ya ha adquirido cierta experiencia en determinadas fases de las negociaciones para organizar el diálogo con la sociedad civil de los países socios.

5.6 Los grupos geográficos permanentes del CESE para los intercambios con la sociedad civil de terceros países constituyen una baza importante para organizar, junto con todos los componentes de la sociedad civil, los embriones de los comités de seguimiento de los acuerdos. Estos órganos de trabajo del CESE, con su experiencia de diálogo y confrontación sobre diferentes aspectos de los acuerdos de asociación o de colaboración, se convierten en foros privilegiados de debate para examinar los equilibrios obtenidos gracias al acuerdo comercial. Cada estructura conjunta aporta, sobre una base geográfica, una experiencia práctica de la relación empírica entre comercio internacional y desarrollo sostenible.

5.7 El mecanismo de seguimiento incluido en el Acuerdo Cariforum brinda una respuesta a la cuestión de la supervisión de conjunto del acuerdo mediante una vigilancia cruzada de su aplicación por parte de las sociedades civiles. El correspondiente a Corea del Sur permite el seguimiento del capítulo del acuerdo consagrado al desarrollo sostenible. La aplicación de estos

mecanismos de seguimiento constituye un empuje decisivo para la credibilidad de los compromisos europeos en materia de desarrollo sostenible. De la calidad de las EIS dependerá la validez ulterior del seguimiento y la confianza entre las partes en el proceso consultivo. Por este motivo, el CESE reitera su interés en que se cree un comité de seguimiento en todos los acuerdos comerciales.

5.8 El CESE respalda el planteamiento cooperativo de la DG Comercio con el que se pretende incluir en todos los acuerdos un capítulo de «desarrollo sostenible» que incluya compromisos de índole social y medioambiental. La EIS contribuye a este planteamiento indicando de manera empírica y práctica cuáles son las oportunidades que el comercio ofrece en este ámbito, así como las disposiciones transitorias o las medidas de ajuste, compensación o salvaguardia necesarias para evitar o reducir los riesgos sociales y medioambientales, de conformidad con los compromisos del acuerdo.

5.9 El CESE, en su papel de pivote en el seguimiento del Acuerdo Cariforum, se apoyará en las relaciones con la sociedad civil que ya ha construido previamente. Asimismo, desarrollará una colaboración con la sociedad civil coreana para continuar supervisando los mecanismos de seguimiento que deben crearse. Para revisar el proceso participativo, conviene extraer las enseñanzas de la primera evaluación *ex post* del acuerdo con Chile.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Maquinaria agrícola y equipos de construcción y manipulación: ¿Cuál es la mejor manera para salir de la crisis?» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 218/04)

Ponente: **Virgilio RANOCCHIARI**

Coponente: **Patrizio PESCI**

El 15 de julio de 2010, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Maquinaria agrícola y equipos de construcción y manipulación: ¿Cuál es la mejor manera para salir de la crisis?»

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La industria europea de equipos de construcción y maquinaria agrícola se ha visto durísimamente afectada por la crisis en un momento en que se está produciendo un cambio importante en la demanda global. No obstante, este sector forma parte de una industria tecnológicamente avanzada y muy competitiva.

Se requiere una serie de acciones a nivel de la UE para garantizar la sostenibilidad y la competitividad del sector y evitar a más largo plazo el exceso de capacidad de producción de la UE:

- un marco jurídico que no limite la capacidad de los fabricantes para innovar y desarrollar equipos que reflejen las exigencias de los clientes;
- igualdad de condiciones dentro de Europa, mediante una supervisión eficaz de los mercados: las autoridades responsables de la supervisión de los mercados y las autoridades aduaneras deberían hacer cumplir de manera efectiva el Reglamento 765/2008 y reforzar los controles en el mercado europeo;
- una legislación sobre los productos y una política comercial que garanticen el libre acceso a los mercados mundiales;
- una legislación europea que tenga en cuenta el papel relativo cada vez menor de los mercados europeos. El centro del mercado mundial se está desplazando cada vez más hacia Sudamérica y Asia, por lo que deberían contemplarse todas las medidas necesarias, incluidas la reducción de los trámites burocráticos y el fomento de medidas voluntarias por parte del sector, para mantener las fábricas de los industriales europeos dentro de la UE;
- una armonización – dentro de Europa y a nivel mundial – de los requisitos de seguridad vial y protección del medio ambiente;
- mejorar las condiciones de trabajo y aplicar medidas en toda la UE para evitar futuros excesos de capacidad e impulsar el

desarrollo de nuevos productos e ideas sobre la organización del trabajo tomando como base los conocimientos de todas las partes interesadas;

- un programa de financiación e incentivos para apoyar la competitividad de las pymes.

1.2 A raíz la audiencia celebrada el 11 de noviembre de 2010 en Bolonia como parte de la EIMA (Feria Internacional de la Maquinaria Agrícola), a la que asistieron numerosas partes interesadas, se emiten nuevas recomendaciones más detalladas en los capítulos siguientes.

2. Antecedentes del dictamen

2.1 La industria europea de maquinaria agrícola y equipos de construcción proporciona soluciones técnicas para satisfacer de manera eficaz necesidades humanas básicas tales como alimentar a la cada vez mayor población mundial, proporcionarle vivienda y asegurar las infraestructuras necesarias.

2.2 El elevado coste del suelo en Europa genera una demanda europea de soluciones altamente eficaces e innovadoras para la agricultura y la construcción, que convierte a la industria europea en líder de la tecnología mundial.

2.3 Al tiempo que se estanca la demanda en Europa, los mercados de Asia, América Latina, África y los países de la CEI han estado creciendo y seguirán haciéndolo con rapidez. Por lo tanto, han surgido otros participantes globales que están siendo más competitivos, incluso fuera de sus mercados nacionales.

2.4 La crisis financiera mundial ha afectado de manera importante a ambos sectores. Cuando estalló la burbuja inmobiliaria se produjo un fuerte declive en el sector de los equipos de construcción en la segunda mitad de 2008. A continuación se produjo un recorte drástico de las inversiones en el sector de la construcción, con una caída del 42 % en el volumen de negocios de 2009. Este recorte se debió sobre todo a la ausencia de posibilidades de financiación para los clientes y al descenso de la actividad constructora.

2.5 Los efectos de la crisis se dejaron sentir más tarde en el sector de la maquinaria agrícola, y aunque la caída en 2009 fue menos pronunciada (- 22 %), la recuperación no se inició en 2010 como sucedió con otros sectores industriales, y la caída del volumen de negocios para todo el año 2010 se prevé en un 9 %. Una vez más, la causa principal fue la falta de posibilidades de financiación para los clientes, unida a la incertidumbre.

2.6 Existe una modificación creciente de la demanda de productos. Mientras crecen los mercados fuera de Europa con requisitos legales mucho menos estrictos, disminuye la demanda de productos de la UE que cumplen una legislación cada vez más exigente en materia de seguridad y medio ambiente. Esto hace que aumente la ya compleja cartera de productos, y también conduce a cambios en los lugares de producción, que hacen que los productos destinados a mercados exteriores a la UE se fabriquen más cerca del origen de la demanda, teniendo como resultado la pérdida de puestos de trabajo en la UE.

3. Maquinaria agrícola y de construcción: importancia estratégica del sector, próximos retos y estructura del mercado

3.1 *Pequeñas cantidades, gran diversidad de productos – fuerte dependencia de los proveedores*

Existen numerosas similitudes entre ambos sectores en cuanto a la escala y la gama de producción de sus fabricantes.

Grandes empresas multinacionales producen una amplia gama de productos que cubre los tipos de equipos más utilizados, como los tractores agrícolas, las retroexcavadoras o las excavadoras con ruedas.

Al mismo tiempo, existen fabricantes, que van desde los productores regionales de considerables dimensiones hasta las pymes, que cubren los tipos de equipos más comunes pero encuentran una manera de sobrevivir suministrando al mercado productos altamente especializados.

La gama de especialización y variedad de productos ofertados en el mercado es con frecuencia desproporcionada en relación con las dimensiones reales del fabricante. Es muy habitual que los fabricantes dispongan de hasta 200 modelos distintos, y oferten equipos diseñados para fines muy específicos cuya venta sea inferior a las 1 000 unidades al año; otros muchos sobreviven vendiendo series de menos de 100 unidades al año para cada modelo.

3.2 *Empleo y producción*

3.2.1 El mercado de la maquinaria agrícola refleja fielmente las tendencias del sector agrícola.

Sin la última generación de máquinas no existiría el actual sector agrícola moderno, eficiente y competitivo. En la actualidad más de diez millones de personas trabajan en la agricultura. Aunque está disminuyendo el número de trabajadores en este sector, aún es posible identificar diferencias importantes entre la UE-15 y los «nuevos» Estados miembros que se adhirieron a la UE después de 2004.

En la UE-15, «solo» un 4,0 % de los trabajadores pertenecen a este sector, mientras que en los 12 nuevos Estados miembros representan el 13,4 % del total de la mano de obra.

Por este motivo, el CESE considera que es necesaria una PAC fuerte no solo para los agricultores, sino también para la industria, a fin de que las inversiones en I+D, a la vez que respeten las limitaciones legislativas, satisfagan la demanda de los compradores.

En el sector de la maquinaria agrícola existen unos 4 500 fabricantes que generaron un volumen de negocios de alrededor de 28 000 millones de euros en 2008. 135 000 personas trabajan en este sector, y otras 125 000 en la distribución y el mantenimiento.

Dos tercios de la producción de la UE-27 se concentra en Alemania, Italia, Francia, España y el Reino Unido, mientras que los «nuevos» 12 representan en su conjunto solo un 7 % de la producción de maquinaria de la UE.

3.2.2 El sector de la construcción de la UE emplea al 7,1 % de la población activa.

La producción de equipos de construcción sigue el mismo patrón que el de la maquinaria agrícola, ya que Italia, Alemania, Francia, España y el Reino Unido concentran casi tres cuartas partes del total de la producción europea. Existen aproximadamente 1 200 empresas en Europa, con un volumen de negocios global de 31 000 millones de euros en 2008, que se redujo a 18 000 millones de euros en 2009, lo que representa un descenso del 42 %.

Este sector daba empleo directo a 160 000 trabajadores. Se calcula que otros 450 000 puestos de trabajo dependían indirectamente del sector en la cadena de suministro, la distribución y la red de mantenimiento. Según las estimaciones del sector, en 2010 los empleos directos cayeron en un 35 % y los indirectos en un 20 %.

No obstante, hay una escasez evidente de personal cualificado y joven. Una encuesta laboral de las industrias tecnológicas de Finlandia revela que han aumentado las dificultades para contratar a personal cualificado. Esta penuria afecta a profesiones que han ocupado los primeros puestos de la lista durante más de diez años, como soldadores, procesadores del metal, mecánicos e ingenieros.

3.3 *Dependencia de los proveedores de componentes y motores*

Los fabricantes europeos de ambos sectores han sido siempre líderes en el contexto mundial en lo que se refiere a las tecnologías avanzadas y a la calidad de los equipos ofertados. Las tecnologías avanzadas, desde las funciones altamente automatizadas y los GPS de alta resolución para la agricultura de precisión hasta las transmisiones continuas variables y la electrónica deben estar en la vanguardia en estos sectores.

Por otra parte, la necesidad de trabajar en condiciones extremas (polvo, barro, hielo, frío y calor extremos) implica que los componentes en «stock» no satisfarán los requisitos ni el desarrollo específico posterior necesarios.

La posibilidad de no disponer en el futuro de los socios europeos necesarios en el sector de los componentes para garantizar el liderazgo tecnológico mediante el desarrollo común constituye una preocupación cada vez mayor en el sector.

Los motores son el componente clave para desarrollar productos y respetar la legislación, pero, a diferencia de lo que sucede en el sector del automóvil, solo las grandes multinacionales disponen de las instalaciones necesarias para producir motores.

El número de fabricantes de motores independientes se está reduciendo, y ocupan una posición marginal en el mercado; la mayoría de los fabricantes de equipos afrontan con frecuencia el desafío de confiar en suministradores de motores que están controlados por sus competidores.

3.4 Importancia de la red de distribución y mantenimiento

La red de concesionarios y mantenimiento es uno de los factores decisivos para el éxito de un fabricante. Unas máquinas tan complejas presentan riesgos para la seguridad y la salud si no se utilizan y mantienen adecuadamente. Requieren un sistema de distribución bien preparado para ayudar en la selección de la tecnología más adecuada y proporcionar un mantenimiento y reparación de alta calidad a fin de garantizar la fiabilidad y la rapidez del servicio necesario para los equipos complejos, las expectativas de alto rendimiento de los clientes, y para sectores donde las condiciones climáticas, los picos estacionales y los plazos estrictos son factores decisivos.

3.5 El efecto de la crisis económica en el crecimiento y la producción

La crisis económica ha golpeado muy duramente a ambos sectores, y en un momento en que la demanda global era muy alta. Para los equipos de construcción, la demanda cayó a nivel mundial en el cuarto trimestre de 2008. En 2009 el total de ventas de los fabricantes europeos se redujo en un 42 %, lo que condujo a unos «stocks» muy altos y a una utilización muy baja de las capacidades. Como ya se ha señalado anteriormente, para todo el año 2010 se registró un nuevo descenso del 9 %, mientras que a finales de 2010 aumentó nuevamente la demanda en Asia.

En el sector de la maquinaria agrícola los efectos de la crisis se iniciaron más tarde, ya que la agricultura dependía menos del clima económico general. No obstante, en 2009 las ventas cayeron en un 22 %, y en 2010 en un 9 % adicional.

En 2011 se prevé un incremento de un solo dígito en ambos sectores, mucho menos de lo necesario para volver a la situación anterior a la crisis.

El principal factor de limitación durante la crisis ha sido la falta de disponibilidad crediticia: sobre todo para que los clientes puedan financiar nueva maquinaria, pero también para los fabricantes. Además, y por supuesto, la falta de actividad, sobre todo en el sector de la construcción, ha limitado la demanda de nuevos equipos. La demanda en ambos sectores ha demostrado ser muy volátil.

4. Dificultades y retos que habrán de afrontarse después de la crisis

La crisis económica ha puesto de relieve algunas peculiaridades de ambos sectores, y ha conducido a una situación muy difícil que hace necesaria una intervención a nivel político.

4.1 Insuficiencia de proveedores y de conocimientos técnicos (know-how)

Es importante destacar que el sector de los equipos de construcción está experimentando actualmente cambios importantes y fundamentales.

El centro de gravedad del mercado mundial se ha ido desplazando progresivamente hacia Sudamérica y Asia.

Mientras que en 2005 un 20 % del total de la demanda mundial de equipos de construcción se generaba en Europa, en 2014 este porcentaje se reducirá al 14 % del total de la demanda global ⁽¹⁾.

El cambio más espectacular se producirá en China e India. Se prevé que la demanda china de equipos de construcción represente el 34 % de la demanda mundial en 2014, en comparación con tan solo el 18 % en 2005, lo que implica que la demanda se habrá duplicado en nueve años.

Las consecuencias de esta transformación son importantísimas, ya que la demanda conjunta de EE.UU. y la UE representará tan solo el 29 % de la demanda mundial.

Por efecto de la crisis se ha acelerado considerablemente la tendencia a trasladar masivamente la producción fuera de Europa, más cerca de los nuevos mercados. Esto también ha tenido como resultado una reducción drástica del número de proveedores de componentes clave en Europa. No se trata solamente de un traslado de fábricas, sino también de los conocimientos técnicos necesarios.

Como las necesidades y especificaciones de los mercados exteriores difieren de las europeas, existe una creciente preocupación por una posible ausencia de proveedores europeos de componentes clave a precios asequibles, que en el futuro podrían adaptarse a las necesidades europeas.

Otro problema es la disponibilidad del acero en una economía mundial en fase de recuperación, donde los aumentos de precios y las medidas proteccionistas tendrían un efecto negativo en este sector, como demuestran las cifras anteriores a la crisis.

4.2 Efectos sobre el empleo: envejecimiento de la mano de obra, escasez de personal cualificado y fuga de cerebros

El sector de la ingeniería mecánica da trabajo a 3,6 millones de personas en Europa ⁽²⁾.

Un 10 % de estos empleados trabaja en las industrias de maquinaria agrícola y equipos de construcción. En general se trata de una mano de obra envejecida: solo el 20,1 % de los trabajadores son menores de 30 años, cuando la media en los demás sectores de bienes no financieros se sitúa en uno de cada cuatro trabajadores.

En cuanto a los usuarios, los agricultores también afrontan los mismos problemas: solo un 7 % de los agricultores europeos son menores de 35 años. La agricultura y la construcción atraen a menos gente que otros sectores, ya que el trabajo es más duro y peor remunerado que muchos otros trabajos en Europa.

⁽¹⁾ Datos de un estudio realizado por Off Highway: www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ Datos de Eurostat: *European Business Facts and Figures*, edición de 2009.

La mala imagen pública del sector, que hace que los ciudadanos no reconozcan su importancia para toda la comunidad, la escasez de trabajadores cualificados e ingenieros, el desfase entre las cualificaciones necesarias y las disponibles en el mercado laboral; la diversidad y la disparidad de nomenclaturas de las cualificaciones y titulaciones nacionales para distintos grados; la ausencia de una educación de élite en la ingeniería y las ciencias naturales..., todas estas características que presenta el sector se han visto agravadas por la crisis económica.

Aunque la industria ha intentado limitar la reducción de empleo en la medida de lo posible, como se ha señalado anteriormente, la mano de obra empleada por el sector de los equipos de construcción se ha visto reducida en un 35 % en comparación con 2008 ⁽³⁾.

La crisis también ha generado una fuga de cerebros hacia Extremo Oriente y Sudamérica, donde los mercados son más florecientes y donde la crisis ha tenido menos efectos dramáticos.

5. Acciones necesarias a nivel de la UE

5.1 *Garantizar la aplicación de las medidas destinadas a combatir la competencia desleal*

La importación, venta y uso en Europa de equipos de construcción no conformes con la legislación de la UE sigue siendo un problema importante para el sector europeo de los equipos de construcción. Los equipos introducidos por primera vez en el mercado de la UE deben cumplir todos los requisitos válidos en materia de seguridad y medio ambiente. La maquinaria que no cumple estos requisitos vulnera las normas, y los Estados miembros deberían impedir su introducción en el mercado de la UE.

Es una fuente de competencia desleal y pone en peligro la capacidad de los proveedores «de buena fe» para emprender actividades de I+D. Esto, a su vez, pone en riesgo la competitividad de la industria europea de equipos de construcción y los puestos de trabajo que esta ofrece. Las máquinas que no cumplen los requisitos tienen mayores probabilidades de causar accidentes y con frecuencia vulneran las normas medioambientales exigidas por la UE.

Los fabricantes que respetan la legislación de la UE se enfrentan actualmente a los productos introducidos en el mercado de la UE en condiciones injustas – y se ven desafiados por ellos –, a una fracción del precio de mercado de los productos que sí respetan las normas. Las autoridades carecen de los medios y recursos necesarios para afrontar esta situación, y la legislación no es siempre clara en su defensa de los productos legales.

Cada vez con mayor frecuencia se introducen de manera ilegal en el mercado de la UE máquinas que no cumplen los requisitos, sin que las autoridades aduaneras y de supervisión del mercado adopten medidas efectivas, aunque el 1 de enero de 2010 entró en vigor una normativa más estricta (Reglamento 765/2008).

Recomendación: El CESE pide a la Comisión Europea y a las autoridades de los Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para garantizar la competencia leal en el

mercado de la UE y que garanticen la igualdad de condiciones para los fabricantes que han de competir a nivel internacional.

5.2 *Deben adoptarse las decisiones correctas para mejorar el medio ambiente*

Al igual que en el sector de la automoción, uno de los mayores desafíos para ambos sectores es la legislación que regula las emisiones de las máquinas móviles. En comparación con el sector de la automoción, los costes de adecuación a las normas por unidad de las máquinas móviles son muy elevados, ya que la producción y las ventas son mucho menores y el número de modelos diferentes es mucho mayor.

Con la próxima fase en materia de emisiones que se inicia en 2011 (IIIB) y la fase siguiente ya prevista para 2014 (Fase IV), los principales contaminantes se reducirán en más del 90 % con respecto a los niveles existentes en la actualidad. Estas modificaciones afectarán a los motores, pero también harán necesario rediseñar a fondo la totalidad de la máquina.

Las tecnologías impuestas por estos niveles de emisiones exigen el uso de combustibles con bajísimas emisiones de azufre, que son difíciles de obtener en Europa para el sector y que, por supuesto no están disponibles fuera de Europa, lo que impedirá las ventas fuera de Europa tanto de equipos nuevos como usados.

Como medida para aliviar la crisis, el sector ha solicitado un instrumento legislativo que permita aumentar las cantidades para motores ya previstas con arreglo al proyecto de flexibilidad de las directivas vigentes. La consiguiente reducción de costes para el sector sería importante, en detrimento de un aumento puntual de las emisiones en un 0,5 %. La Comisión Europea ha apoyado la solicitud y ha presentado dos propuestas de modificación de las directivas correspondientes. Estas propuestas están siendo examinadas por el Parlamento y el Consejo. No obstante, los avances en esta materia son demasiado lentos, por lo que podría reducirse el efecto económico positivo previsto.

El CESE recomienda que se adopten lo más rápidamente posible las disposiciones adicionales en materia de flexibilidad para la próxima fase de la legislación relativa a las emisiones de máquinas móviles no de carretera, y una propuesta similar para los tractores agrícolas.

La reducción de las emisiones de hollín y NOx en el futuro exigirán tecnologías especiales que conllevarán un mayor consumo de combustible y, por lo tanto, mayores emisiones de CO₂. Los esfuerzos realizados por los fabricantes han evitado un aumento real del consumo de combustible mejorando la eficiencia de la máquina en su conjunto. Toda nueva normativa en materia de limitación o reducción de las emisiones de carbono debería ser acorde con la legislación vigente en materia de emisiones y debería dejar un plazo suficiente tras el final de las fases de emisión actuales antes de su introducción.

Recomendación: Antes de considerar el desarrollo de una normativa más estricta o nueva aplicable a los mismos productos, debería realizarse una evaluación de impacto a nivel de la UE, tomando en consideración las posibles consecuencias negativas para la competitividad del sector en un mercado mundial y las posibles mejoras marginales que existen en la práctica para estas máquinas.

⁽³⁾ Datos del CESE (Comité para los Equipos de Construcción Europeos).

5.3 Obsolescencia de los equipos utilizados: necesidad de un programa de desguace para las máquinas móviles

La maquinaria utilizada en la agricultura y la construcción tiene una larga esperanza de vida. La vida media de los tractores es superior a los quince años. Por lo tanto, la mejora constante de los resultados medioambientales de los nuevos equipos solo tiene un efecto lento y limitado en los resultados medioambientales globales de los equipos en uso. Podría avanzarse más rápidamente con la introducción de incentivos para sacar del mercado los equipos muy antiguos y altamente contaminantes. Este planteamiento también presenta ventajas claras frente a la adaptación de equipos antiguos con sistemas de tratamiento posterior. La adaptación de los equipos antiguos mediante filtros crea numerosos desafíos e ineficiencias adicionales en cuanto a seguridad y rendimiento.

El CESE recomienda un programa de desguace que sería una solución adecuada para abordar el problema de las máquinas antiguas y contaminantes, y que contribuirá a un medio ambiente más limpio y condiciones de trabajo más seguras.

El CESE considera que la adaptación de los tubos de escape no es la solución correcta al problema de los equipos contaminantes utilizados en zonas urbanizadas. Lejos de resolver el problema, estos sistemas hacen que se mantengan operativas máquinas ruidosas e inseguras, y probablemente incluso aumentan los riesgos debido a una mala instalación.

El CESE también recomienda desarrollar requisitos armonizados para la adaptación con sistemas de tratamiento posterior, no solo por su potencial de reducción de las emisiones, sino también para afrontar los riesgos creados al instalarlos en equipos agrícolas y de construcción.

5.4 El sector puede afrontar el desafío del CO₂

Al igual que en el sector de la automoción, la causa principal de las emisiones del CO₂ del sector es el consumo de combustible. Las posibilidades de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero deben evaluarse teniendo en cuenta el rendimiento específico del equipo, y no exclusivamente el consumo de combustible por km, como se hace en el sector de la automoción.

En los últimos años ya se han logrado mejoras importantes con la introducción de máquinas más eficientes. Un factor cada vez más importante que influye en la decisión de compra de los clientes son los costes totales durante la vida útil del equipo, donde los costes del combustible representan un porcentaje importante.

No obstante, para lograr una reducción óptima de las emisiones de CO₂, la mejora no debería centrarse exclusivamente en el motor como fuente de potencia, sino en la máquina en su conjunto, las aplicaciones y el proceso, además de la eficiencia operativa y el posible uso de fuentes de energía alternativas con bajas emisiones de carbono.

El CESE pide a las instituciones de la UE y a los representantes de los Estados miembros que apoyen un planteamiento global orientado al mercado para reducir las emisiones de CO₂ de las máquinas móviles. Puesto que no hay una solución estándar, el desarrollo de soluciones adecuadas para los tipos de máquinas con mayores emisiones (tractores, máquinas combinadas, etc.)

que midan la eficiencia global de la máquina (esto es, consumo por tonelada de grano cosechada o km de carretera asfaltada) sería una solución acertada y pragmática.

5.5 La armonización es la clave – dentro de Europa y a nivel mundial – para la seguridad vial y el medio ambiente

Puesto que los mercados se están desplazando fuera de Europa, es cada vez más importante y urgente una legislación sobre estos productos armonizada a nivel mundial. Esto también es aplicable a la armonización de los requisitos de seguridad vial, actualmente inexistente para los equipos de construcción y algunos vehículos agrícolas.

Además, la industria europea afronta el desafío de que los requisitos europeos son cada vez más estrictos en comparación con el resto del mundo, lo que hace que las versiones europeas de las máquinas sean demasiado caras o no compatibles.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, debería estudiarse cuidadosamente el impacto de cada decisión a nivel de la UE antes de adoptar y aplicar cualquier normativa en la UE.

El sector de la maquinaria agrícola y de la construcción ha estado ayudando a preservar el medio ambiente con la reducción de las emisiones de sus máquinas exigida por la Directiva 97/68/CE sobre las máquinas móviles no de carretera, y por la Directiva 2000/25/CE sobre los tractores. Esto llevará a una reducción importante de las partículas (97 %), NO_x (96 %) y CO (85 %).

También ha realizado esfuerzos similares en lo que se refiere a las emisiones sonoras: el sector ha trabajado durante diez años para cumplir la normativa pertinente en materia de ruido para 22 máquinas de construcción.

Además, ya se han introducido normas internacionales relativas al ciclo de vida de las máquinas y el propio sector ha fomentado normas sobre programas de reciclaje para excavadoras.

A fin de garantizar la competitividad futura de los productos europeos, es por lo tanto importantísimo que las leyes y normas sean coherentes a nivel mundial.

El CESE pide a las instituciones de la UE y a los representantes de los Estados miembros que apoyen el desarrollo de normas mundiales, y participen y actúen en ello. A este efecto, la CEE de las Naciones Unidas ⁽⁴⁾ parece el laboratorio adecuado para desarrollar estas normas.

5.6 Condiciones de trabajo y diálogo social en el sector

Tanto el sector de la maquinaria agrícola como el de la maquinaria de la construcción cuentan con numerosos protagonistas de pequeño y medio tamaño y, por lo tanto, requieren medidas especiales en materia de diálogo social. La representación del

⁽⁴⁾ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (Ginebra, www.unece.org).

personal es menos importante y las posibilidades de intercambio transnacional de información son más escasas que en sectores en los que existen comités de empresa europeos. No obstante, las distintas empresas del sector muestran cierta unidad y requieren igualmente una coordinación y un intercambio coordinados. Así pues, debe lograrse mejorar el diálogo entre las empresas y los trabajadores.

En el sector del metal y en otros sectores está surgiendo el trabajo precario. Sus consecuencias son, entre otras, una mala formación profesional y la amenaza permanente de perder trabajadores cualificados y con experiencia en favor de otros sectores. Las condiciones laborales también se ven afectadas negativamente por este tipo de empleo.

Recomendación: La CE debería promover un análisis del sector centrado específicamente en el nivel de las condiciones de trabajo. También recomendamos desarrollar acciones destinadas a mejorar las condiciones de trabajo en toda la UE. Por último, sería importantísimo introducir medidas destinadas a evitar futuros excesos de capacidad, como los que se produjeron durante la crisis económica, y dar un nuevo impulso al desarrollo de nuevos productos y nuevas ideas sobre la organización del trabajo basadas en los conocimientos de todas las partes interesadas.

5.7 *Debería mantenerse una mano de obra joven y cualificada en Europa*

La falta de personal cualificado, el envejecimiento de la mano de obra, la fuga de cerebros a otros continentes, etc., son algunos de los problemas que afectan al sector de la maquinaria agrícola y los equipos de construcción en lo que se refiere al empleo. Resulta cada vez más difícil atraer a trabajadores jóvenes y cualificados a este sector. La industria y las instituciones deberían seguir haciendo las inversiones necesarias en formación, educación y aprendizaje permanente, ya que este es un sector clave para la industria europea.

Sin una educación de élite y jóvenes cualificados no hay futuro, y la innovación técnica requiere ingenieros muy bien formados

y creativos. Deberían aplicarse programas a distintos niveles destinados a los trabajadores y que fomenten la educación y la formación, así como su utilidad para ellos, pero también que especifiquen el valor añadido y los beneficios que obtienen los empresarios al invertir en los trabajadores y sus competencias. Se logrará una mayor aceptación de estos programas a través de las partes interesadas en el diálogo social.

Recomendación: Los Estados miembros deberían seguir apoyando al sector en lo que se refiere a la educación y la formación, el aprendizaje permanente y el desarrollo de cualificaciones relacionadas con la ingeniería mecánica. Es vital para el futuro apoyar programas para la reconversión de trabajadores excedentarios, antes de que se plantee esa situación.

5.8 *Las pymes deberían estar en el centro de la innovación*

Como se señalaba en la reciente Comunicación de la DG Empresa sobre «Una política industrial integrada para la era de la globalización», uno de los principales retos y respuestas políticas para estimular a las pymes de los distintos sectores (incluidos la construcción y la maquinaria agrícola) es el acceso a la financiación, que sigue siendo difícil.

Aunque las pymes son a menudo las que introducen la innovación en el mercado, la posibilidad de invertir en innovación se ha visto perjudicada por los recortes en el acceso a la financiación. Durante la crisis económica y financiera se ha visto dificultado el acceso a la financiación en todos los Estados miembros. En particular, las pymes de este sector han sufrido condiciones crediticias más estrictas. Por lo tanto, la mayoría de los gobiernos han introducido o ampliado programas de garantía pública o han facilitado ayuda estatal directa. Esto, sin embargo, no es suficiente.

Por lo tanto, recomendamos a los Estados miembros y a la Comisión Europea que apoyen a las pymes de los sectores de maquinaria agrícola y de construcción con proyectos y fondos que respondan a sus necesidades.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dimensión exterior de la política industrial europea — ¿Tiene la política comercial de la UE correctamente en cuenta los intereses de la industria europea?» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 218/05)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Coponente: **Marcel PHILIPPE**

El 16 de septiembre de 2010, 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

«Dimensión exterior de la política industrial europea — ¿Tiene la política comercial de la UE correctamente en cuenta los intereses de la industria europea?».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 106 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte plenamente las inquietudes manifestadas por la Presidencia húngara de la UE en el sentido de que «todo el mundo se está transformando con una rapidez y una profundidad increíbles» y que «Europa debe ser capaz de resistir ante una competencia mundial más intensa que nunca».

1.2 El Comité urge a la UE a que emprenda acciones concertadas y coherentes en favor de una estrategia integrada de política industrial, en su dimensión exterior, que sirva para guiar a la Unión en el sistema comercial así como para aplicar directrices homogéneas en los acuerdos comerciales de carácter multilateral y bilateral.

1.3 El CESE considera indispensable una igualdad de condiciones que permita a todos los agentes contener en un marco de competencia leal, con un crecimiento económico y social sostenible y competitivo, en el pleno respeto de las normas internacionales en el ámbito económico, social y medioambiental, y todo ello teniendo en cuenta que para el año 2015 el 90 % del crecimiento mundial se generará fuera de Europa, un tercio del cual en China. Por lo tanto, la política comercial de la UE también deberá apoyar la política de desarrollo de la UE y deberá tener en cuenta las desigualdades existentes entre los bloques comerciales y en el seno de la sociedad, sobre todo en las naciones en desarrollo.

1.4 El CESE cree necesario:

— crear un marco común de «gobernanza europea reforzada» capaz de aprovechar el potencial del mercado único para relanzar la industria europea a nivel internacional,

— hablar con una sola voz en el mundo, e

— imprimir coherencia a los comportamientos de los Estados miembros.

1.5 Según el Comité, la extensa labor, emprendida en 1988, para poner en marcha el mercado interior deberá continuarse e intensificarse, incluso mediante el establecimiento de una normativa europea sobre contratos para las empresas que, sobre la base de un reglamento, incluya un nuevo régimen avanzado al que se podrán acoger, con carácter facultativo, las empresas en sus contratos transnacionales.

1.6 El Comité considera que preservar el liderazgo mundial de la industria europea es posible no sólo a través de la innovación, la investigación y la aplicación de las nuevas tecnologías, sino también recurriendo a unas infraestructuras válidas, así como abogando por una reglamentación inteligente en el mercado mundial que favorezca modalidades limpias y sostenibles de producción y distribución.

1.7 El Comité cree que se debe prestar especial atención a las intervenciones a nivel comunitario, nacional y regional en materia de educación y formación permanente de los recursos humanos, así como a la divulgación de los conocimientos.

1.8 El CESE recomienda que se tengan siempre en cuenta los intereses de la industria europea y que se defiendan con fuerza en las negociaciones, utilizando de manera clara, transparente y versátil todos los instrumentos reglamentarios de que se dispone, incluidos los acuerdos comerciales.

1.9 El CESE subraya la importancia de dotar a las empresas de un marco normativo inteligente, previsible y, sobre todo, menos oneroso, garantizando un mejor contexto empresarial a las PYME.

1.10 Las compañías europeas ven con interés que en los acuerdos y contactos bilaterales se garanticen con un control claro y transparente:

- normas sociales que respeten a la persona en el trabajo, con arreglo a los convenios internacionales,
- normas para la defensa del medio ambiente,
- límites a la explotación de los recursos ecológicos,
- normas para el ahorro energético y la protección climática,
- la utilización generalizada de las etiquetas ecológicas,
- la cultura de la certificación EMAS,
- el respeto de los estándares técnicos y reglamentarios,
- la defensa de la propiedad industrial e intelectual,
- algunos instrumentos eficaces de protección comercial y acceso a los mercados y a las materias primas estratégicas, que tengan en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil de ambas partes en materia de gestión de los recursos.
- iniciativas para facilitar las actividades de las PYME en terceros países,
- sistemas de diálogo social y de supervisión por parte de la sociedad civil, también mediante evaluaciones de impacto *a priori* y *a posteriori*, y
- un elevado nivel de protección de los consumidores.

1.11 El CESE comparte la declaración del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre 2010 acerca de la «necesidad de hacer frente con mayor eficacia a los desafíos y aprovechar las oportunidades en relación con la mundialización, llevando a cabo evaluaciones de impacto antes de iniciar negociaciones comerciales (...) para garantizar unos mercados abiertos» y «unas condiciones de comercio y competencia limpias». La política comercial de la UE debería en todo caso tener en cuenta las desiguales condiciones en que con frecuencia se ve obligada a competir nuestra industria.

1.12 El Comité solicita que se sigan de manera concreta las indicaciones del Consejo de la UE para «mejorar aun más la coherencia y la complementariedad de sus políticas interior y exterior» ⁽¹⁾.

1.13 El Comité considera que la UE debe desarrollar sus ventajas competitivas para una defensa más eficaz y estratégica de sus intereses y una mayor credibilidad del modelo económico y social europeo en el plano mundial.

⁽¹⁾ Véase la letra a) del anexo I de las conclusiones del Consejo Europeo de 16 de septiembre de 2010.

2. Introducción

2.1 La industria, incluidos los servicios especializados de los que ésta depende y los servicios que dependen de la propia industria, conforma un conjunto muy amplio que representa aproximadamente la mitad (47 %) del PIB de la Unión Europea.

2.2 La industria está en condiciones de contribuir de manera específica a la reactivación del crecimiento de toda la economía:

- para una mayor productividad en Europa;
- para la exportación de productos manufacturados ⁽²⁾, y
- para el progreso tecnológico: más del 80 % del gasto del sector privado en I+DT de la UE proviene del sector manufacturero.

2.3 El desafío frente a la desindustrialización estriba en lograr la convergencia de todas las políticas de la UE con el objetivo de apoyar el potencial de crecimiento y competitividad de la industria, respaldando sobre todo su dimensión exterior.

2.4 No se trata de definir una política aislada, sino de reabarcarse una dimensión de competitividad industrial, y de servicios afines, en todas las políticas de la UE, comenzando por la política comercial común.

2.5 La apertura de los mercados representa indudablemente un requisito previo para el crecimiento del empleo. No obstante, es necesario que la UE actualice su estrategia para apoyar mejor una internacionalización de las empresas que, en un marco de simetría y reciprocidad, asegure la igualdad de condiciones a todos los protagonistas.

2.6 Un planteamiento coherente exigiría abordar una serie de sectores de considerable valor añadido:

- la futura política comercial de la UE debería integrarse en el marco de la Estrategia Europa 2020, lo cual acarrea la necesidad de un corpus específico y eficaz de normas para:
 - apoyar unos mercados abiertos y justos exigiendo el respeto de las mismas reglas a los países emergentes, y supervisando las exigencias de los países menos desarrollados;
 - proteger la propiedad industrial e intelectual;
 - crear unos conocimientos nuevos y más integrados;
 - desalentar la falsificación;
 - defender y difundir el valor de la economía social de mercado ⁽³⁾;

⁽²⁾ Alrededor de tres cuartas partes de las exportaciones de la UE (fuente: DG EMPRESA).

⁽³⁾ Véase el artículo 3 del Tratado de Lisboa.

- proponer y exigir un elevado nivel de defensa y mejora de la calidad medioambiental, y
- promover el euro como divisa de pago en las transacciones internacionales;
- la apertura del mercado global y la consiguiente reciprocidad de aranceles se topan con fuertes limitaciones en los obstáculos no arancelarios: «la UE debe intensificar el esfuerzo por hacer respetar los derechos que nos confieren los acuerdos bilaterales y multilaterales y lograr la apertura de mercados cerrados de manera ilegal ⁽⁴⁾» para garantizar simetría, reciprocidad e igualdad de condiciones;
- se deberían revisar y potenciar las iniciativas en apoyo de la internacionalización de las PYME. Hoy por hoy, el porcentaje de las exportaciones de estas empresas más allá del mercado interior no supera el 15 %;
- la política de la UE debería explorar mejor la forma de impulsar otras maneras de lograr la internacionalización, como:
 1. la inversión extranjera directa (IED),
 2. la cooperación tecnológica, y
 3. las actividades de subcontratación;
- los países europeos deberían comprometerse con el desarrollo de un diálogo reforzado con los interlocutores sociales y con todos los agentes, económicos y sociales;
- por lo que respecta al empleo, este nuevo impulso debería respaldar las iniciativas sectoriales avanzadas, siguiendo el ejemplo de las acciones piloto de los mercados líderes.

2.7 Hay que consolidar el papel del euro en la escena internacional como divisa para el pago en las transacciones internacionales, tanto de materias primas como de productos manufacturados.

2.8 El impetuoso proceso de globalización de la economía mundial y el desarrollo de las economías emergentes nos obligan a acometer una revisión sustancial de las políticas comerciales de la UE, de manera que se tengan plenamente en cuenta los intereses de la industria europea para que, de ese modo, pueda conservar e incrementar su papel en la aldea global.

2.9 En términos generales, la política industrial de la UE se aplica a través de:

- medidas generales encaminadas a desarrollar el mercado interior;
- una política comercial exterior (política *antidumping*, negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales con repercusiones en determinados sectores industriales),
- numerosas políticas sociales, regionales y medioambientales orientadas al desarrollo de los recursos humanos,

- una política de competencia dotada de los instrumentos jurídicos necesarios en caso de deficiencias del mercado y oportunos en el marco de las ayudas estatales,
- una política de investigación y desarrollo,
- acciones en materia de innovación,
- el reforzamiento de la cooperación entre las empresas europeas,
- la búsqueda de diálogo y de cooperación entre los interlocutores sociales, incluso en los países en desarrollo, especialmente a través de acuerdos marco internacionales, y
- los esfuerzos en la ejecución de las políticas medioambientales, y
- una política ambiciosa y eficaz de educación y formación.

2.10 El comercio, la economía, el diálogo interreligioso y cultural y, por ende, la prosperidad de los pueblos se ven condicionados y determinados por la calidad de las relaciones entre los Estados, los gobiernos y los organismos internacionales. Además, hay que tener presentes los distintos niveles de desarrollo y los diversos planteamientos que pueden plantearse a la hora de resolver problemas comunes.

2.11 En el presente dictamen, el CESE pretende concentrarse en la dimensión exterior de la política industrial.

2.12 En este contexto, se reconoce a la política industrial un papel primordial, incluso sobre la base de una nueva sensibilidad: **la necesidad de restituir a la industria y a las empresas la posición central que les corresponde.**

2.13 «Una política industrial para la era de la mundialización» ⁽⁵⁾: esta iniciativa sirve para definir algunas prioridades encaminadas a mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y favorecer el desarrollo de una base industrial sólida y sostenible.

2.14 «Un **crecimiento inteligente, sostenible e integrador**» ⁽⁶⁾, ligado al reforzamiento de un sector manufacturero diversificado e innovador, para operar con éxito en los mercados mundiales.

3. Ámbitos de interés y acción para una dimensión exterior coherente

3.1 Aun siendo numerosos los ámbitos de interés e intervención que ponen de manifiesto la vocación exterior de la política industrial europea, el CESE quiere centrarse en los siguientes ámbitos:

- estrategia europea para el acceso a las **materias primas**;
- internacionalización de las PYME;

⁽⁴⁾ Véase COM(2010) 612 final, apartado 4.

⁽⁵⁾ Véase la iniciativa estratégica nº 10, COM(2010) 2020 final.

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

- estandarización y derechos de propiedad intelectual;
- diálogo normativo;
- política comercial común;
- imagen y perspectivas de la UE, e
- iniciativas sectoriales: *los mercados y líderes y las plataformas europeas*.

3.1.1 El acceso a las materias primas Un acceso fácil y seguro a las materias primas es fundamental para las infraestructuras y constituye una condición previa para el desarrollo industrial. Las iniciativas de la UE son esenciales para:

- eliminar las distorsiones actuales y crear nuevas reglas y acuerdos en relación con el acceso a las materias primas y, especialmente, a las energéticas;
- pedir un continuo esfuerzo para garantizar, también en el marco de la OMC, que los países productores respetan las normas medioambientales y sociales mínimas;
- mejorar las condiciones para una extracción sostenible de las materias primas en Europa;
- apoyar a los sectores europeos o nacionales de reciclaje para limitar el derroche, crear puestos de trabajo de alto valor añadido y limitar los efectos medioambientales y sociales de los procesos de extracción;
- promover la eficiencia en el uso de los recursos y la utilización de materias primas secundarias;
- reforzar a las autoridades e instituciones responsables de la gestión de las materias primas en aquellos países en vías de desarrollo que dispongan de este tipo de recursos, y
- respaldar las investigaciones actualmente en curso para obtener energía procedente de fusión gracias a los proyectos JET e ITER con el uso de materias primas (deuterio, litio, tritio) muy extendidas en la naturaleza y, sobre todo, en el agua de mar.

3.1.1.1 Si pretende consolidar e incrementar su presencia y competitividad a nivel mundial, la industria europea ha de dotarse de una **estrategia fuerte y bien integrada que preste especial atención al abastecimiento energético** mediante una verdadera «diplomacia de las materias primas».

3.1.1.2 El acceso a las materias primas, especialmente las energéticas, debe constituir un pilar fundamental de la nueva política industrial. El aspecto clave estriba en el reforzamiento de nuestras relaciones económicas y políticas con los terceros países para:

- eliminar las distorsiones en las condiciones de acceso con acciones para contrarrestar las restricciones a la exportación ⁽⁷⁾;
- apoyar la producción de metales en Europa;

- redoblar los esfuerzos en torno a las materias primas con que ya cuenta Europa;
- hacer un seguimiento de las catorce materias primas «estratégicas» para el futuro de nuestra producción: antimonio, berilio, cobalto, fluorita, galio, germanio, grafito, indio, magnesio, niobio, el grupo del platino (platino, paladio, iridio, rodio, rutenio y osmio), tierras raras, tantalio y tungsteno;
- establecer reservas estratégicas de las principales materias primas;
- incluir el algodón entre las materias estratégicas, y
- crear un servicio geológico europeo.

3.1.2 La internacionalización de las PYME. Otro desafío crucial es el de la dimensión internacional de la industria europea: las pequeñas y medianas empresas han de poder competir en los mercados mundiales junto a la gran industria, poniendo en valor al mismo tiempo sus propias áreas de producción.

3.1.2.1 Es necesario crear y reforzar los instrumentos de apoyo a la prospección y financiación (seguros, garantías de pago, etc.) para permitir el crecimiento de las PYME en el plano internacional.

3.1.2.2 Según un reciente estudio de la DG EMPRESA, el 25 % de las pequeñas y medianas empresas europeas han llevado a cabo actividades de importación o exportación durante los últimos tres años. Fuera del mercado interior europeo, apenas el 13 % ha mantenido relaciones con terceros países y, por lo que respecta a los mercados emergentes del área BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), este porcentaje oscila entre el 7 y el 10 %.

3.1.2.3 En suma, la internacionalización es beneficiosa a efectos de la empresa, para la cual supone un empujón que favorece:

- la contratación de nuevo personal: las PYME que operan a nivel internacional presentan una tasa de crecimiento de empleo del 7 %, frente al modesto 1 % que registra el resto de las PYME, y
- la innovación: el 26 % de las pequeñas y medianas empresas con actividad internacional han introducido productos o servicios innovadores, frente al 8 % de las demás PYME.

3.1.2.4 La mejora de resultados en el ámbito del comercio internacional es importante para reforzar el crecimiento y la competitividad.

3.1.2.5 Es necesario, en particular, potenciar y ampliar las iniciativas piloto para la creación de centros europeos de apoyo en terceros países, los denominados *European Business Centres* ⁽⁸⁾, así como los esfuerzos por lograr la plena operatividad de los equipos de acceso a los mercados (*Market Access Teams*).

⁽⁷⁾ Como las impuestas por China, la India y otros países.

⁽⁸⁾ En China, Tailandia, la India y Vietnam.

3.1.3 La estandarización. Es necesaria una enérgica política de estandarización y de defensa de la propiedad intelectual asegurando una dimensión exterior a los procesos de estandarización.

3.1.3.1 Hay que evitar que los estándares se conviertan en barreras comerciales y que el creciente número de normas nacionales en el ámbito de los servicios cree obstáculos al comercio.

3.1.3.2 El CESE se muestra convencido de la necesidad de imponer legalmente una obligación a todos aquellos que crean los estándares para que respeten los principios del Comité sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC en el proceso de desarrollo de dichos estándares.

3.1.3.3 Otro tema fundamental es el de la interoperabilidad: los servicios y las aplicaciones han de ser verdaderamente interoperables para ser aceptadas por el mercado y responder así a los objetivos establecidos.

3.1.4 El diálogo normativo. Para ser realmente competitiva, la industria europea precisa una situación de igualdad de condiciones en términos de normativas y de regulación.

3.1.4.1 A las barreras comerciales «arancelarias» se unen frecuentemente las barreras «no arancelarias» de carácter normativo. Por este motivo, el CESE considera que se deben intensificar los esfuerzos, en los distintos frentes, tanto para reducir los obstáculos existentes como para evitar la aparición de nuevas barreras.

3.1.4.2 En este contexto, el principio de «legislar mejor» resulta fundamental para acabar con los costes elevados, que se deben a menudo a un exceso de reglamentación, y beneficiarse de un acceso más eficaz a los mercados internacionales recurriendo a mecanismos de reconocimiento mutuo.

3.1.5 La política comercial común constituye un pilar de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Esta política regula las relaciones comerciales de los Estados miembros con los terceros países, con el objetivo fundamental de garantizar la igualdad de competencia y unas reglas del juego idénticas.

3.1.5.1 Es necesario imprimir más eficacia a la lucha contra las **falsificaciones y la piratería**, tanto dentro como fuera del mercado único, por las enormes repercusiones negativas que entrañan para un número cada vez mayor de sectores distintos.

3.1.5.2 Una mejora de nuestro rendimiento —como ya apuntan las nuevas normas del Tratado de Lisboa para el comercio transfronterizo e internacional— reviste importancia a la hora de reforzar el crecimiento y potenciar la competitividad y sostenibilidad de las empresas a largo plazo, garantizando que Europa se exprese con una sola voz.

3.1.5.3 Los instrumentos de defensa comercial y acceso a los mercados se proponen, en particular, proteger a las empresas europeas frente a los obstáculos al comercio. La Unión debe poder garantizar el desarrollo armonioso del comercio mundial, promoviendo su carácter equitativo y sostenible de manera que

tenga presentes los distintos niveles de desarrollo de los terceros países, ayudando a los menos desarrollados en su camino hacia la industrialización y exigiendo a los países emergentes el pleno respeto de las reglas.

3.1.5.4 La UE ha de definir unos criterios económicos precisos para negociar y celebrar acuerdos de libre intercambio, así como para determinar cuáles son sus socios, especialmente en lo que se refiere al potencial de los mercados en términos de dimensiones y de crecimiento económico, asegurando unos mecanismos claros de evaluación a priori (coherencia política) y a posteriori (pleno respeto de las simetrías y la reciprocidad), apoyándose también en el diálogo social europeo y en la sociedad civil organizada.

3.1.5.5 Es necesario acompañar la reducción de los aranceles en el marco de la OMC con un esfuerzo encaminado a mejorar las condiciones de trabajo, con arreglo a la normativa de la OIT.

3.1.6 La imagen y las perspectivas de la Unión. Se necesita una imagen acorde con una lógica de desarrollo sostenible, capaz de promover sociedades integradoras, economías abiertas y relaciones pacíficas adoptando un planteamiento global y a largo plazo.

3.1.6.1 La imagen de la Unión, tanto en el plano interno como, sobre todo, en el externo, debe cuidarse mejor garantizando la coherencia, la unidad y una rápida capacidad de acción para su plena valorización. Es necesario definir y llevar a cabo una acción articulada sobre planos sinérgicos y coherentes entre sí para:

- asegurar una **apertura equilibrada de los mercados** sin dejar de preservar los recursos limitados del planeta, garantizando **un acceso seguro y sostenible a los recursos** estratégicamente necesarios para **Europa**;
- **reforzar el diálogo económico con todos los interlocutores principales** en el marco de un enfoque multilateral;
- avanzar hacia un **reforzamiento del papel internacional del euro**;
- proponer la Unión Europea como **«potencia reguladora internacional»** que propicia el incremento de los estándares en materia industrial, medioambiental y social, así como en todo lo relacionado con unas condiciones de trabajo dignas, la contratación pública y la propiedad intelectual, y
- **relanzar las tres políticas principales de desarrollo exterior de la UE**: la ampliación, la política de vecindad y la Unión Mediterránea y una nueva asociación con África en el marco ACP ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 El CESE se muestra profundamente convencido de que, en ausencia de **una visión compartida a nivel europeo sobre las perspectivas globales de la política industrial europea**, no se podrá desarrollar ese enfoque estratégico común indispensable para relanzar de manera enérgica y coherente la dimensión exterior de dicha política industrial.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «La dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa renovada», DO C 128 de 18.5.2010, p. 41.

3.1.6.3 El CESE cree firmemente que el interés de las industrias europeas estriba en el crecimiento y que el modo de conseguirlo pasa por que estas industrias no se vean permanentemente expuestas a una competencia de bajo coste.

3.1.7 Iniciativas sectoriales: los mercados líderes y las plataformas

3.1.7.1 Europa debe basar su futuro en sus puntos fuertes. Continuamente se proponen soluciones de carácter sectorial para mejorar la competitividad global de Europa y contribuir a su atractivo como lugar para vivir y trabajar.

3.1.7.2 Entre los ámbitos punteros cabe señalar:

- las infraestructuras tecnológicas,
- las redes de abastecimiento energético,
- la sociedad del conocimiento y la sociedad digital,
- la salud y la movilidad, y
- las tecnologías horizontales, necesarias para las industrias de la UE.

3.1.7.3 En opinión del CESE, se deben enmarcar en un contexto reforzado y coherente los diversos enfoques sectoriales existentes como:

- las plataformas tecnológicas europeas;
- las iniciativas de los mercados líderes;
- los distintos comités consultivos de alto nivel;
- las plataformas de innovación, como *LeaderShip*, *Cars 21* o *ICT Task force*, y
- el Grupo de alto nivel de la industria química.

3.1.7.4 Además, el CESE considera que deberían desarrollarse en mayor medida determinados sectores especialmente sensibles y prometedores, como:

- **el sector espacial;**
- **la movilidad sostenible;**
- **los futuros retos sociales que plantea el cambio climático;**
- **los desafíos competitivos** en sectores como la industria química, la ingeniería o el sector alimentario; y
- **los sectores de alta intensidad energética.**

4. La dimensión exterior de las políticas de la UE, una clave de éxito para la industria de la Unión

4.1 Como destaca la Presidencia húngara, «todo el mundo se está transformando con una rapidez y una profundidad increíbles» y «Europa debe ser capaz de resistir ante una competencia mundial más intensa que nunca».

4.2 En Europa son veinte millones de empresas, especialmente PYME, las que, guiadas por creadores, trabajadores, artesanos o emprendedores, han de ser capaces de innovar, reforzar su competitividad y crear puestos de trabajo con el apoyo de una política industrial europea integrada en su dimensión exterior.

4.3 El CESE valora positivamente las conclusiones del Consejo Europeo de 17 de diciembre de 2010 en relación con la competitividad internacional y el mercado único.

4.4 En particular, el CESE destaca que es importante dotar a las empresas de un marco normativo inteligente, previsible y, sobre todo, menos oneroso que garantice un mejor contexto empresarial a las PYME a fin de permitirles operar con un enfoque a largo plazo.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las empresas públicas de terceros países en las contrataciones públicas de la UE» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 218/06)

Ponente: **Corrado ROSSITTO**

Coponente: **Ulrich PAETZOLD**

El 16 de septiembre de 2010, 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

«Las empresas públicas de terceros países en las contrataciones públicas de la UE».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera una apuesta ganadora la apertura de los sistemas de licitación de todos los países a la competencia internacional, sobre la base del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC; de ese modo se garantiza reciprocidad y una simetría normativa sustancial y, aun con acuerdos específicos con los países emergentes, es posible combatir las medidas proteccionistas y las prácticas de competencia desleal, de conformidad con el Derecho primario y derivado de la UE sobre la materia, y con las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE.

1.2 En opinión del CESE, la UE debería aumentar su poder de negociación para mejorar –sobre la base de su Derecho primario y derivado– el acceso a los mercados públicos de terceros países, ya que si la Unión ha abierto más del 80 % de sus mercados públicos, el resto de las grandes economías desarrolladas no han abierto sus mercados más que en un 20 %.

1.3 El CESE insta enérgicamente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a que aseguren, tanto en el plano interno como en el internacional, una defensa más eficaz y estratégica de los intereses de la Unión en el ámbito del acceso a los mercados públicos para reforzar no sólo su credibilidad mundial, sino también la longevidad y el desarrollo del modelo económico y social europeo.

1.4 En opinión del CESE, las empresas contratistas deben tener, todas ellas, las mismas condiciones de competencia en el mercado para garantizar una competencia leal y en igualdad de condiciones (*level playing field*), sobre la base de la reciprocidad con aquellas empresas de terceros países que respeten los principios fundamentales de la licitación internacional, especialmente en lo referente a la prohibición de las ayudas estatales, directas o indirectas, los métodos para el cálculo de precios y el principio de precaución en materia de costos y riesgos.

1.5 El CESE recomienda a los legisladores del mercado interior de la UE y a los negociadores de la UE en el ámbito de la contratación pública internacional que sean coherentes y conscientes de las posibles consecuencias recíprocas en el ejercicio de sus actividades, y que promuevan igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, transparencia, lucha contra la corrupción, respeto de las normas sociales y medioambientales y respeto de los derechos fundamentales.

1.6 El CESE considera indispensable controlar de manera sistemática la coherencia entre los resultados de las negociaciones emprendidas por la Comisión a instancias de los Estados miembros, a nivel bilateral y multilateral, y la consecuente aplicación, total y efectiva por parte de los propios Estados miembros de las medidas adoptadas.

1.7 Por lo que respecta al CESE, sería oportuno que el ACP pase de acuerdo plurilateral a multilateral, con nuevas adhesiones y medidas transitorias en materia de compensaciones, precios preferenciales, la introducción de organismos o sectores y de umbrales más elevados, retomándose así con fuerza la idea de excluir temporalmente del ACP los contratos financiados con cargo a los fondos europeos correspondientes a empresas de países que mantienen barreras proteccionistas nacionales.

1.8 El CESE solicita la rápida adopción de la iniciativa anunciada sobre las condiciones de acceso de las empresas de terceros países al mercado europeo de la contratación pública, con unos mecanismos claros, transparentes y constatados de apertura recíproca de los mercados, a fin de garantizar el acceso simétrico a los mercados públicos, todo lo cual supondría la adaptación del paquete de 2004 en materia de contratación.

1.9 Según el CESE, se debe potenciar el enfoque basado en la prevención y en un sistema de «alerta rápida» para los proyectos y la sanción de normativas de terceros países restrictivas en materia de contratación a fin de establecer y denunciar en el plano internacional los posibles obstáculos ya desde una fase inicial, perfeccionando al mismo tiempo la base de datos de la Comisión Europea sobre el acceso a los mercados, con informaciones fiables y fácilmente accesibles sobre las licitaciones y las formalidades y técnicas específicas relativas a los pliegos de condiciones —especialmente a efectos de nuestras PYME—, y con datos estadísticos e indicadores del impacto de los fenómenos causantes de distorsión.

1.10 El CESE recomienda medidas para agilizar y simplificar los procedimientos adaptándolos a los nuevos desafíos que se plantean a escala de la UE, a fin de garantizar que las partes contratantes, tanto a nivel interno como en el plano internacional, aprovechan plenamente las posibilidades económicas e innovadoras de las PYME, recurriendo también a la formación, información y asistencia a contratantes y participantes en las licitaciones internacionales y en los mercados de terceros países, con especial atención a sus marcos y dirigentes.

2. Introducción

2.1 En la Unión Europea, el volumen anual de contratos del sector público de bienes y servicios representa más del 17 % del producto interno bruto, y asciende a unos 2 100 millones de euros, de los cuales aproximadamente el 3 % se sitúan por encima del umbral GPA (*Government Procurement Agreement*) en el marco del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ⁽¹⁾. El volumen del mercado global de las contrataciones públicas se estima entre el 10 y el 20 % del PIB, y no hay datos comparables para los países no miembros del ACP: el nivel global de las contrataciones públicas supera con creces el 10 % del PIB mundial.

2.2 Las empresas europeas, desde las grandes corporaciones globales hasta las PYME más emprendedoras, luchan para imponerse en los mercados mundiales, pero tropiezan con dificultades cada vez mayores para acceder al mercado de la contratación pública, no tanto relacionadas con los obstáculos de las fronteras sino con obstáculos «allende fronteras» más complejos y técnicamente más problemáticos, que precisan más tiempo para ser identificados, analizados y superados, así como con normas y prácticas restrictivas que pueden impedir la participación efectiva de las empresas de la UE en las licitaciones públicas de terceros países.

2.3 Como se desprende del título del documento, el presente dictamen de iniciativa examina un aspecto específico del mercado de la contratación pública: respecto de la participación de las empresas públicas de terceros países en licitaciones dentro del mercado de la UE, se trata de estudiar y señalar de qué modo puede la Unión:

— asegurar el buen funcionamiento de su mercado interior en el ámbito de la contratación,

- garantizar que las empresas públicas de terceros países son autorizadas a operar en el mercado europeo respetando las mismas condiciones y criterios de admisión que el resto de las empresas, y
- garantizar la misma reciprocidad y simetría en el acceso que se ofrece a las empresas europeas en los mercados públicos de terceros países.

Asimismo, otros aspectos del ámbito de la contratación están siendo abordados, o lo serán en el futuro, en distintos dictámenes del CESE.

2.4 La relación entre la apertura del comercio exterior y las reformas del mercado interior es recíproca: si bien en ambos casos el objetivo es reducir el coste de las barreras reguladoras innecesarias que impiden el flujo de bienes, servicios e inversiones, la creciente interdependencia entre el mercado interno y los mercados internacionales exige que los legisladores del mercado interior de la UE y los negociadores de la UE en el ámbito del comercio internacional y de la contratación pública internacional sean conscientes de las posibles consecuencias recíprocas en el ejercicio de sus actividades, y apliquen una política coherente, centrada en la promoción de los principios de Derecho primario y derivado de la UE, tal como corroboran el Tribunal de Justicia y la Carta de los Derechos Fundamentales:

- Respeto de los derechos humanos
- Lucha contra la corrupción
- Respeto de las normas sociales y medioambientales
- Transparencia
- Proporcionalidad
- Igualdad de trato
- No discriminación
- Reconocimiento mutuo.

2.5 En materia de normas y reglamentaciones, servicios, inversiones y contratos públicos, así como de derechos de propiedad intelectual y sistemas de certificación, en varios de nuestros países socios comerciales sigue habiendo con frecuencia procedimientos engorrosos, falta de transparencia y medidas de política industrial destinadas a sustituir a la fuerza las importaciones, a realizar transferencias forzadas de tecnología y a conceder a los productores locales un acceso preferente a las materias primas.

2.6 Al mismo tiempo que las empresas europeas se ven sometidas a una creciente competencia en el mercado interior, que ha favorecido una apertura transparente con grandes esfuerzos para crear un mercado interior sin barreras, se observa ahora con claridad que esta apertura hace que el mercado interior se encuentre completamente indefenso ante los agentes de los mercados de terceros países que no tienen intención de proceder a una apertura similar de sus mercados.

⁽¹⁾ Véase el documento de la Comisión Europea COM(2010) 612 final.

2.7 La UE tiene normas estrictas para garantizar una competencia leal y en igualdad de condiciones (*level playing field*), mientras que la experiencia revela que ninguna de estas normas se aplica a las empresas públicas de terceros países -en particular cuando participan en contrataciones públicas-, lo que contraviene a los principios que sustentan el mercado interior, causando serios daños a la industria y la economía europeas.

2.8 El CESE considera necesario examinar cómo la UE puede garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior incluso en aquellos casos en que las empresas públicas de terceros países están autorizadas a operar en este mercado, sin dejar de prestar atención a la lucha contra el proteccionismo, pero a la vez oponiéndose a cualquier forma de dumping social y medioambiental ⁽²⁾, de opacidad de costes, precios y subsidios gubernamentales y de incumplimiento de las normativas contables y de las reglas del libre mercado, en interés de los consumidores, las empresas y los contribuyentes europeos.

2.9 En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, la contratación pública ha sido expresamente excluida de la obligación básica de tratamiento nacional, al igual que de los compromisos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. No obstante, hay que tener en cuenta ⁽³⁾ que, para el año 2015, el 90 % del crecimiento mundial se generará fuera de Europa, un tercio del cual sólo en China. Así, en los próximos años deberemos aprovechar las oportunidades que brindan los altos niveles de crecimiento en terceros países, especialmente en Asia oriental y meridional.

2.10 Si nuestro mercado es ya bastante abierto, los de nuestros principales socios comerciales lo son mucho menos, especialmente a nivel regional y local. Basta considerar algunos ejemplos en distintos continentes:

2.10.1 En **CHINA**, los niveles de apertura del mercado están muy por debajo de sus posibilidades. Con un PIB equivalente a EUR 3,5738 billones en 2009, China exportó ese año a la UE bienes y servicios por valor de EUR 227 000 millones, mientras sus importaciones se elevaron a EUR 99 700 millones. Las cláusulas «*buy local*» (compre productos locales) existen desde 2003, según dispone el art. 10 de la Ley de Contratación Pública, mientras que, en 2007, la política de «*buy Chinese*» (compre productos chinos) se vio reforzada por dos decretos que condicionan la posibilidad de contratos para productos extranjeros a que los productos nacionales sean mucho más caros y de calidad inferior. En el año 2009 esta norma se interpretó estrictamente impidiendo cualquier posibilidad que hubiera quedado, especialmente para productos de alta tecnología e innovadores, al tiempo que se decretó un control estricto para los contratos de construcción en los Paquetes de estímulo interno de 2008 y 2009. En noviembre de 2009, China introdujo una «*Indigenous Innovation Product Accreditation List*» (lista acreditativa de productos nacionales innovadores), mientras que en 2010 el Consejo de Estado ha propuesto cambios para las empresas

controladas por el Estado, a fin de inducir las a operar sólo en el mercado nacional. Al mismo tiempo, sin embargo, ha concedido ayudas estatales a la industria china de alta tecnología para que sea más competitiva en los mercados extranjeros ⁽⁴⁾.

2.10.1.1 En el ámbito de la contratación de obras, China ha abandonado su sistema de licencias para la gestión de proyectos y de construcciones y otros servicios afines, sustituyéndolo por un nuevo sistema denominado WFOCE (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise*: «empresa de construcción de plena titularidad extranjera») y por *joint ventures*, sistemas que excluyen en la práctica a las empresas extranjeras de los proyectos sometidos a licitaciones nacionales (NCB). Estas empresas son admitidas únicamente a participar en las infrecuentes licitaciones internacionales (ICB) para proyectos nacionales. Ambos sistemas -WFOCE y *joint ventures*- deben inscribirse en el sistema chino de cualificación, que exige un capital nominal de como mínimo cinco veces el valor del proyecto, un personal compuesto por, al menos, 300 trabajadores residentes durante más de un año en China, referencias de obras previas realizadas en ese país y, para las *joint ventures*, la obligación de tener en cuenta al socio con la cualificación más baja ⁽⁵⁾.

2.10.1.2 La oferta actual de la parte china en el marco del Acuerdo sobre Contratación Pública-GPA (*Government Procurement Agreement*) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no incluye la inmensa mayoría de las obras de construcción que pudieran revestir interés para las empresas europeas, tanto desde la perspectiva de la actividad como de las partes contratantes.

2.10.1.3 En **RUSIA**, que no forma parte del APC de la OMC, una normativa del Ministerio de Desarrollo Económico de diciembre de 2008 impone condiciones restrictivas al acceso a contratos gubernamentales y municipales, otorgando a los productos y servicios nacionales un trato preferente, que llega hasta el 15 % por encima de su valor. Además, en 2009 se adoptaron medidas anticrisis «*Buy Russian*».

2.10.2 En **BRASIL**, la legislación sobre contratación pública fue modificada en julio de 2010 para permitir que las autoridades que adjudican los contratos reserven un margen del 25 % para bienes y servicios producidos en su totalidad o parcialmente en Brasil. Brasil registró en 2009 un PIB de EUR 1,1285 billones ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Una de las principales inquietudes que suscitan tanto la **contratación pública** como la **propiedad intelectual** es la política de «**innovación nacional**», encaminada a impulsar a las empresas chinas en la cadena de valor. El sistema de innovación nacional, anunciado por primera vez en noviembre de 2009, obstaculiza gravemente el acceso al mercado chino de la contratación en un amplio abanico de sectores, desde las tecnologías verdes hasta las telecomunicaciones. Véase SEC(2011) 298 final.

⁽⁵⁾ Véase la Comunicación CE n.º «S/C/W/286», puntos 15 a 19; además, la adquisición de una empresa china por parte de una sociedad extranjera anula las cualificaciones obtenidas por la empresa china, que debe comenzar nuevamente de cero.

⁽⁶⁾ 7/2010 Diversas enmiendas a la Ley brasileña sobre contratación pública introducen una cláusula «*Buy Brazilian*» con carácter «temporal».

⁽²⁾ Véase COM(2010) 612/1.

⁽³⁾ Véase COM(2010) 612/4.

2.10.3 En **ESTADOS UNIDOS**, el Congreso ha reforzado los requisitos «Buy American» (compre productos americanos) de la *American Recovery and Reinvestment Act* (Ley para la Recuperación y Reinversión Americanas) (7). El PIB de los EE.UU. en 2009 se situó en EUR 10,1226 billones, con exportación de bienes y servicios hacia la UE por un valor aproximado de EUR 286 800 millones, e importaciones desde la UE durante ese mismo año por valor de EUR 323 800 millones. (8).

2.10.4 En **JAPÓN** –el séptimo mayor mercado de exportación para la UE, con EUR 36 000 millones de euros exportados frente a EUR 56 700 importados en 2009– las empresas de la UE se enfrentan con dificultades a la hora de acceder a las licitaciones públicas, y ello a pesar de que Japón sí forma parte del APC de la OMC: apenas se ha abierto a empresas de la UE el 4 % de todas las licitaciones por un valor aproximado de EUR 22 000 millones (2007), equivalente a menos del 0,7 % del PIB japonés, mientras que este país ha gozado de un acceso al mercado público de la UE por valor de EUR 312 000 millones, lo que equivale al 2,5 % del PIB de la UE (9).

2.10.5 En **VIETNAM** se puso en marcha en abril de 2010 una directiva sobre el uso de productos y materiales nacionales y sobre contratos que incluyen estos productos, financiados con fondos estatales. Vietnam registró en 2009 un PIB de EUR 66 800 millones, exportó bienes y servicios hacia la UE por valor de EUR 7 800 millones e importó desde la UE por EUR 3 800 millones.

2.10.6 En **AUSTRALIA**, dos Estados adoptaron en 2009 normas sobre los contratos públicos considerados estratégicos –más de 250 millones de dólares australianos–, que están sujetos a la utilización de un 40 % de productos locales (Australia/Nueva Zelanda) en el Estado de Victoria, mientras que en el de Nueva Gales del Sur se estableció una preferencia de precio del 20 % a la que se añaden, según los casos, porcentajes adicionales del 2,5 al 5,0 %. Australia registró en 2009 un PIB de EUR 712 800 millones, con la exportación de bienes y servicios hacia la UE por valor de EUR 14 400 millones, e importaciones por EUR 34 100 millones.

2.11 Existen, en cambio, casos como el de **TURQUÍA**, donde el sistema de contratación pública ha registrado mejoras tras la adopción de la Ley n°5812 de 2008, que ha adecuado

las disposiciones internas a las de la UE: las licitaciones para la prestación de bienes, obras y servicios se basan en mecanismos abiertos de competencia, a pesar de que aún debe perfeccionarse la trasposición de las directivas de la UE con sistemas de recurso (10). Las licitaciones por encima del umbral comunitario se elevaron a EUR 7 303 millones en el caso de las obras, EUR 8 459 millones para los servicios y EUR 8 042 millones para los bienes.

3. El marco normativo actual

3.1 En la actualidad, el marco normativo que regula el mercado de contrataciones públicas para las empresas europeas lo constituyen:

- el marco comunitario de base formado por las directivas de contratación de 2004: la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y la Directiva 2004/17/CE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, junto con la Directiva 2007/66/CE, relativa a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (11) y las directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE;
- el Tratado que introdujo en el Derecho primario de la Unión Europea un reconocimiento del derecho a la autonomía regional y local con la posibilidad de que las autoridades públicas puedan utilizar sus propios instrumentos para cumplir sus misiones de servicio público, como las diversas formas de asociación público-privada;
- las numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de contratación;
- el instrumento central para la apertura de contratos internacionales que representa el Acuerdo multilateral sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, actualmente en revisión, mientras que el Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (GATS, en sus siglas en inglés) excluye los contratos públicos de las principales disposiciones del GATS sobre el acceso a los mercados, con la excepción del mandato de negociación multilateral sobre contratos de servicios en el que la Comunidad desempeña un papel motor para lograr compromisos en materia de acceso a los mercados y de prohibición de toda discriminación en los contratos de servicios y sobre un conjunto de normas procedimentales comunes relativas a las compras;
- las cláusulas sobre «contratos» en los acuerdos de libre comercio (ALC), en los acuerdos de asociación (AA), en los acuerdos de asociación y cooperación (AAC), en los acuerdos de estabilización y asociación (AEA), en los acuerdos de asociación económica (AAE), en los acuerdos interinos sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio (AI) y en los acuerdos de cooperación comercial y económica; y

(7) La legislación incluye dos nuevas disposiciones «Buy American»: una de ellas prohíbe que los fondos asignados por esta ley se utilicen en proyectos de construcción, modificación, mantenimiento o reparación de un edificio u obra pública a no ser que la totalidad del hierro, el acero y los bienes manufacturados que se empleen en el proyecto sean productos estadounidenses. La otra prohíbe que los fondos asignados por esta ley se utilicen para la adquisición por parte del *Homeland Security* de una serie detallada de productos textiles excepto en el caso de que éstos hayan sido cultivados y procesados en los Estados Unidos.

(8) Otro ejemplo lo constituye la prohibición al Gobierno de EE.UU. de realizar adquisiciones a las empresas denominadas «empresas invertidas», compañías que, si bien son de origen estadounidense, han cambiado de jurisdicción fiscal optando por el sistema tributario de un país distinto, lo que suscita graves preocupaciones acerca de su compatibilidad con el régimen GPA de la OMC. Esta circunstancia ocasiona que, aun pudiendo acogerse a la cobertura del régimen GPA, una empresa de la UE radicada en la Unión no pueda vender al Gobierno de EE.UU.

(9) Véase SEC 2011/298.

(10) Evaluación de la contratación pública en **Turquía**, 2009 – **SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)**, una iniciativa conjunta de la OCDE y la UE.

(11) SEC(2008) 2193 servicios CE.

— la aplicación del Derecho comunitario sobre contratación pública y sobre las concesiones a la asociación público-pública institucionalizada.

4. Observaciones

El CESE considera una apuesta ganadora la apertura, sobre la base del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, de los sistemas de licitación de todos los países a la competencia internacional: ya que garantiza reciprocidad y simetría normativa y sustancial y, aun con acuerdos específicos con los países emergentes, permite combatir las medidas proteccionistas y las prácticas de competencia desleal.

4.1 El CESE resalta los datos que se desprenden de los últimos estudios de la Comisión según los cuales «para el año 2015, el 90 % del crecimiento mundial se generará fuera de Europa, un tercio del cual sólo en China» ⁽¹²⁾.

4.2 El CESE comparte el principio de que para desarrollar sus propias ventajas competitivas, la UE debe «asegurar una defensa más eficaz y estratégica de sus intereses reforzando no sólo su credibilidad mundial, sino también la longevidad y el desarrollo del modelo económico y social europeo». «Para ser más creíble, la UE debería aumentar su poder de negociación a fin de mejorar el acceso a los mercados públicos de terceros países, ya que si la Unión ha abierto más del 80 % de sus mercados públicos, el resto de las grandes economías desarrolladas no han abierto sus mercados más que en un 20 %» ⁽¹³⁾.

4.3 Según el CESE, en lo que a contratación pública se refiere, el marco regulador de la UE actualmente en vigor se considera suficiente y, en principio, adecuado para regular el mercado europeo en todos los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Desgraciadamente, algunos Estados miembros no aprovechan plenamente las posibilidades que ofrece este marco reglamentario para garantizar una competencia leal y pueden llegar a abrir sus mercados sin una base de reciprocidad a empresas estatales de terceros países que no respeten los principios fundamentales de la contratación internacional. Es, sin embargo, esencial que esta regulación se respete escrupulosamente, así como los principios fundamentales de los Tratados y de la Carta de Derechos Fundamentales.

4.4 El CESE considera que la cooperación público-pública no debe dar lugar a mercados paralelos que escapen a las normas de la contratación pública y excluyan a los operadores privados.

4.5 La UE tiene vocación de economía abierta y defensora del libre comercio, ofreciendo un acceso seguro jurídicamente y no discriminatorio a una amplia gama de contratos; es necesario garantizar simultáneamente confidencialidad y transparencia para fomentar la innovación y un mercado de contratos públicos sostenible que:

— privilegie la oferta económicamente más ventajosa respecto de la más baja, y

— considere el ciclo de vida completo de la obra.

4.6 En opinión del CESE, las empresas contratistas deben tener, todas ellas, las mismas condiciones de competencia en el mercado. A este respecto, el CESE plantea dudas sobre las condiciones de participación de las denominadas «empresas estatales» de terceros países, especialmente en lo referente a la prohibición de las ayudas estatales, directas o indirectas, los métodos para el cálculo de precios y el principio de precaución en materia de costos y riesgos. De hecho, el mercado europeo garantiza el acceso sin salvaguardias adecuadas ante la competencia desleal, lo que supone un grave riesgo de dumping social y medioambiental, así como el incumplimiento por parte de tales «empresas» estatales del corpus ético de los Tratados y de la Carta de los Derechos Fundamentales.

4.7 Por lo que respecta al CESE, es necesario:

4.7.1 Insistir en las negociaciones internacionales y con terceros países en el hecho de que los valores, derechos y principios fundamentales de la Unión, tal como quedan establecidos en el Derecho primario de la Unión –sobre la base de los Tratados y de la carta de los Derechos Fundamentales–, han de ser respetados y «no son negociables».

4.7.2 Hablar en las negociaciones internacionales con una única voz, fuerte, coherente y solidaria, evitando acciones nacionales a título individual que pudieran menoscabar una posición común de negociación, y llevando a cabo una evaluación comparativa de la apertura real de los mercados nacionales en los términos y límites previstos por los acuerdos celebrados a nivel europeo.

4.7.3 Asegurar una mayor coordinación entre los servicios de la Comisión Europea que se ocupan de los diferentes aspectos de las negociaciones comerciales, industriales y de cooperación, de conformidad con las normas relativas a los contratos a nivel multilateral del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de 1994, los TLC de nueva generación, los Acuerdos de Asociación y Cooperación (AAC) o los Acuerdos de Asociación (AA) en el marco de la Asociación Euromediterránea, con enfoques más centrados en las barreras no arancelarias y en las presiones para que las empresas europeas tengan acceso a estos contratos.

4.7.4 Convertir el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) en un acuerdo multilateral, con nuevas adhesiones y medidas transitorias en materia de compensaciones, precios preferenciales, la introducción de organismos o sectores y de umbrales más elevados.

⁽¹²⁾ Véase el documento COM(2010) 612/1.

⁽¹³⁾ Declaración común de 9 de febrero de 2011 de Francia, Alemania, España, Portugal, Italia y Polonia en favor de una mejor reciprocidad entre la UE y sus socios comerciales.

4.7.5 Excluir temporalmente del ACP, por lo que respecta a las empresas de países que mantienen barreras proteccionistas nacionales, los contratos financiados con cargo a los fondos europeos, interesante idea que el CESE ya ha propuesto en dictámenes anteriores ⁽¹⁴⁾.

4.7.6 Aplicar de manera detallada los principios de reciprocidad y proporcionalidad para determinados sectores en las «Notas Generales modificadas y excepciones de las disposiciones del artículo III del Apéndice I de la CE» del ACP.

4.7.7 Imponer a las empresas de terceros países las mismas condiciones impuestas a las empresas europeas en sus mercados: la UE no puede seguir basando las negociaciones en una reciprocidad formal, sino en una reciprocidad económica real. En caso de desequilibrios se debe contemplar una cláusula de salvaguardia suspensiva del Acuerdo.

4.7.8 En caso de que algunos socios comerciales importantes se beneficien de la apertura general de la UE, sin reciprocidad, la UE deberá considerar la posibilidad de introducir restricciones expresamente destinadas al acceso a determinados sectores de la contratación pública de la UE al objeto de alentar a estos socios a que propongan una apertura similar de sus mercados.

4.7.9 Adoptar cuanto antes la iniciativa sobre las condiciones de acceso de las empresas de terceros países al mercado europeo de la contratación pública, así como unos mecanismos claros, transparentes y constatados para la apertura recíproca de los mercados, a fin de garantizar el acceso simétrico a los mercados públicos de las economías desarrolladas y de las grandes economías emergentes en los sectores contemplados en la Directiva 2004/17/CE ⁽¹⁵⁾ y en el programa de trabajo de 2011 ⁽¹⁶⁾.

4.7.10 Empezar una mayor cooperación técnica entre los representantes de los Estados miembros y la Comisión sobre el acceso a los mercados y consultas más frecuentes con representantes de la industria.

4.7.11 Establecer controles estrictos, y medidas que garanticen su aplicación real y la ausencia de ayudas estatales directas o indirectas –prohibidas en la UE–, sobre todo en las licitaciones comunitarias que dispongan de fondos comunitarios, del BEI, de los Fondos Estructurales o para las redes europeas, del pleno respeto de las garantías relativas a las normas sociales y medioambientales comunitarias.

4.7.12 Perfeccionar la base de datos de la Comisión Europea sobre el acceso al mercado, con informaciones fiables y accesibles sobre las licitaciones y las formalidades y técnicas específicas relativas a los pliegos de condiciones que de hecho impiden la participación en terceros países, ofreciendo de ese modo bases de datos estadísticos e indicadores del impacto de los fenómenos causantes de distorsión.

4.7.13 Potenciar el enfoque basado en la prevención y en un sistema de «alerta rápida» para los proyectos y la sanción de normativas de terceros países restrictivas en materia de contratación, a fin de establecer y denunciar en el plano internacional los posibles obstáculos ya desde una fase inicial, y hacerles frente recurriendo sistemáticamente al procedimiento de notificación en el marco del Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio.

4.7.14 Introducir medidas en la UE para las PYME a fin de garantizar que las partes contratantes, tanto a nivel interno como en el plano internacional, aprovechan plenamente las posibilidades económicas e innovadoras de las PYME.

4.7.15 Formación, información y asistencia a los participantes en licitaciones internacionales y en terceros mercados, y especialmente a sus ejecutivos, a sabiendas, en lo que se refiere a la protección comercial y al acceso a los mercados y a la información, que estas empresas han de afrontar a menudo problemas que muchas veces son desproporcionados con relación a su tamaño.

4.7.16 Prever modificaciones en el apartado 3 del artículo 55 de la Directiva 2004/18/CE y en el apartado 3 del artículo 57 de la Directiva 2004/17/CE sobre las ofertas anormalmente bajas, para imposibilitar la aceptación de ofertas presentadas por empresas estatales que no demuestren que dicha oferta no se beneficia de ninguna ayuda estatal, directa o indirecta, prohibida por la normativa comunitaria: en este sentido, puede encontrarse un ejemplo de «test de ayuda estatal» en el anexo 4 de la *US Millennium Challenge Corporation*.

4.7.17 Añadir como caso de exclusión obligatoria al artículo 45 ⁽¹⁷⁾ de la Directiva 2004/18/CE y al artículo 54 ⁽¹⁸⁾ de la Directiva 2004/17, la violación de los derechos de la propiedad intelectual mediante el uso de patentes o datos técnicos obtenidos de manera fraudulenta.

4.7.18 Asegurar que los futuros instrumentos jurídicos europeos sobre la libre circulación de trabajadores de terceros países no incentiven a empresas estatales de terceros países beneficiarias de ayudas estatales prohibidas.

4.7.19 Asegurar la publicación en un banco de datos centralizado de la UE de las normas y prácticas restrictivas en materia de contratación pública que impiden a las empresas de la UE participar eficazmente en las licitaciones de terceros países, como, por ejemplo, actos legislativos «*Buy Local*» (compre productos locales) o con porcentajes cada vez mayores de «contenido local», o con «paquetes de incentivos» para tecnologías e innovaciones locales o para la «recuperación económica» nacional, que favorezcan los contextos locales y menoscaben las posibilidades de acceso de empresas de otros países.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Contratos públicos internacionales», DO C 224 de 30.8.2008, p. 32.

⁽¹⁵⁾ Véase COM(2009) 592.

⁽¹⁶⁾ Véase COM(2010) 612 y COM(2010) 623, vol. II p. 36.

⁽¹⁷⁾ Art. 45. Situación personal del candidato o del licitador.

⁽¹⁸⁾ Artículo 54 – Criterios de selección cualitativa.

4.7.20 Reforzar en mayor medida la coherencia y complementariedad de las políticas interior y exterior de la UE con arreglo a las indicaciones del Consejo Europeo de septiembre de 2010 para «revisar la interconexión entre la política industrial y la política de la competencia a la luz de la mundialización, y de defender una igualdad de trato»⁽¹⁹⁾.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Véanse las conclusiones del Consejo de Competitividad de 10 de diciembre de 2010: «Una política industrial integrada para la era de la globalización», punto 13.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

471º SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 4 Y 5 DE MAYO DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira»

[COM(2010) 614 final]

(2011/C 218/07)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

El 28 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea 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 las Regiones — Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira»

COM(2010) 614 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE expresa su satisfacción por la Comunicación sobre la política industrial como iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020. Comparte totalmente el enfoque holístico y la mayor interrelación entre las políticas de la UE, así como una coordinación más profunda de la industria entre la UE y los Estados miembros. La meta es un sector industrial europeo sostenible y competitivo en la economía global.

1.2 El CESE hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que elaboren una lista de prioridades y plazos sobre la base de la Comunicación y las correspondientes Conclusiones del Consejo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Conclusiones adoptadas por el Consejo de Competitividad el 10 de diciembre de 2010 (ref. 17838/10). El Consejo Europeo tuvo un buen comienzo el 4 de febrero de 2011 sobre energía y fomento de la innovación.

1.3 Una mayor interrelación debería, en opinión del CESE, dar lugar a planteamientos integrados en un mercado interior plenamente desarrollado dentro de una economía social de mercado, mediante legislación inteligente, I+D e innovación, acceso a la financiación, una economía con bajas emisiones de CO₂ y con un uso eficiente de los recursos, políticas en el ámbito del medio ambiente, el transporte, la competencia y el empleo, la mejora de las cualificaciones y competencias, comercio y cuestiones afines y el acceso a las materias primas.

1.4 La racionalización de la planificación y la coordinación internas dentro de las instituciones de la UE y el fomento de una relación más estrecha entre la UE y los Estados miembros colocan la mejora de la gobernanza en el centro de la futura política industrial. Los Estados miembros deben mejorar la coordinación entre sí. También las regiones y áreas metropolitanas deben asumirla como propia. En resumen, las conexiones tanto verticales como horizontales en toda Europa deben intensificarse con el fin de seguir el ritmo de otros continentes.

1.5 El CESE destaca la importancia de los informes anuales de la Comisión relativos a las políticas industriales nacionales que deberían orientarse hacia objetivos acordados en común. Estos informes deben discutirse abiertamente para mejorar la coordinación y promover las buenas prácticas, así como contribuir a crear unas condiciones equitativas en la industria europea.

1.6 El CESE insiste en que la reducción de los presupuestos se compense con un nivel adecuado de recursos financieros públicos y privados para competitividad e innovación. El CESE se congratula de la anunciada mejora de las condiciones transfronterizas para el capital riesgo, así como de las propuestas para la emisión de obligaciones privadas de la UE para inversiones en energía, transporte y TIC ⁽²⁾. Debe examinarse la emisión de obligaciones en otros ámbitos, como los proyectos de investigación y demostración. Los Fondos Estructurales y de Cohesión también deben centrarse en objetivos de política industrial. Deben desarrollarse ideas innovadoras para atraer capital privado al sector industrial.

1.7 La política industrial abarca todos los tipos de servicios y fabricación interrelacionados. La línea divisoria entre sectores es difusa. Las PYME son cada vez más importantes, tanto en términos de valor añadido como de creación de empleo. Estos factores requieren una legislación y una regulación horizontal y sectorial inteligente y medidas complementarias. La complejidad de las redes internacionales y de los procesos integrados de fabricación debe ser tenida en cuenta.

1.8 Debido a la complejidad y a la multitud de interconexiones, el CESE subraya la necesidad de compromisos (conjuntos) de las partes interesadas públicas y privadas a través de grupos de alto nivel, plataformas tecnológicas, diálogo social y programas educativos.

1.9 El CESE destaca las siguientes prioridades:

- la necesidad de una regulación inteligente, estabilidad regulatoria, evaluaciones adecuadas y evaluaciones *ex post*;
- el acceso a financiación a nivel de la UE: 7º PM/8º PM, PIC ⁽³⁾, BEI y FEI, especialmente para las PYME;
- la Unión por la innovación debe estar estrechamente ligada a la política industrial, especialmente en el ámbito de las tecnologías facilitadoras esenciales y de las industrias con uso intensivo de energía;
- debe fomentarse la coordinación dentro de las cadenas de conocimiento: centros de investigación, universidades y empresas;
- una patente europea es una prueba para la credibilidad de la política industrial;

- los trabajadores deben estar implicados y participar;
- son necesarias la escolarización y la formación a todos los niveles, junto con la promoción del espíritu empresarial, para garantizar empleo estable y de calidad con salarios adecuados y sostenibles; conviene comunicar las buenas prácticas;
- los cambios globales requieren una política comercial activa y una vigilancia efectiva del mercado, reclaman claramente una única voz europea para lograr unas condiciones equitativas globales;
- una economía con bajas emisiones de CO₂ y con un uso eficiente de los recursos en Europa debe implicar que la UE exija de sus socios comerciales que respeten las mismas normas;
- conviene salvaguardar el acceso a las materias primas y a fuentes diversificadas de energía.

2. Introducción

2.1 La política industrial de nuevo cuño data de abril de 2004 ⁽⁴⁾. Tras un laborioso proceso de liberalización y privatización, sigue prevaleciendo una gran diversidad de conceptos nacionales de política industrial.

2.2 A nivel de la UE, se ha dado importancia a las condiciones marco que refuerzan los sectores industriales. Se han realizado análisis sectoriales.

2.3 El CESE tomó parte activamente en este proceso y formuló observaciones en una serie de dictámenes sobre su gran interés para los sectores y sus características específicas a nivel de la UE ⁽⁵⁾.

2.4 Entre tanto, la situación cambia continuamente. Debido a la crisis económica y financiera, las opiniones divergentes sobre la gobernanza a nivel de la UE, así como los dispares resultados industriales en los Estados miembros, tienen un impacto en la capacidad europea de responder a los cambios.

2.5 En paralelo, han surgido nuevos temas y retos de tipo social, como el envejecimiento de la sociedad, la protección del clima y el desarrollo sostenible, el acceso a la energía, la intensificación de la globalización, la sociedad digital y basada en el conocimiento y los cambios en los mercados laborales.

2.6 La innovación está a la orden del día, inspirada tanto por la investigación como por la tecnología, y por el aumento de la competencia en los mercados nacionales y extranjeros.

2.7 Durante la pasada década, la escolarización y la formación a todos los niveles ha sido señalada cada vez más como una prioridad.

⁽²⁾ Véase la sección 9 del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, COM(2011) 11 final.

⁽³⁾ Programa Marco y Programa para la Innovación y la Competitividad.

⁽⁴⁾ COM(2004) 274 final.

⁽⁵⁾ Los dictámenes pertinentes del CESE se encuentran en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 A pesar del evidente progreso, ha persistido la fragmentación del mercado interior y una falta de atención, debido, en parte, a la disparidad de planteamientos empresariales. La relación entre la culminación del mercado interior y las políticas industriales suelen pasarse por alto. El CESE ha instado reiteradamente a que se faciliten las condiciones adecuadas, teniendo en cuenta la necesidad de normas específicas para sectores y cuestiones temáticas que contemplen las redes de valor muy ramificadas a nivel mundial.

3. Qué aporta la Comunicación

3.1 La política industrial trata de mantener una fuerte industria manufacturera en Europa y sensibilizar, en general, a la sociedad y a las partes interesadas de que la UE debe evaluar y facilitar condiciones adaptadas que permitan a la industria –manufacturera y de servicios– desarrollarse con éxito en los mercados nacionales y extranjeros.

3.2 La política industrial debe dar respuesta al reto de la incertidumbre y los desequilibrios cada vez mayores, así como a la reñida competencia y a las agendas fijadas por otros actores mundiales al definir un marco para una sólida base industrial en Europa, la inversión y la creación de empleo.

3.3 La política industrial es una iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 junto con otros ámbitos emblemáticos importantes, como la innovación, las cualificaciones, el comercio y el mercado único. El enfoque holístico subraya la necesidad de una coordinación efectiva y de coherencia entre **todas** las políticas de la UE. La coordinación y la coherencia, que incluyen la transparencia y la visibilidad complementarias de las políticas de la UE, deben respaldar el progreso tecnológico y la innovación (sobre todo las tecnologías facilitadoras esenciales), la reestructuración, la creación de empleo de calidad ⁽⁶⁾ y la presencia europea en los mercados internacionales.

3.4 La propuesta de la Comisión sobre «verificación de la competitividad» mediante un procedimiento de evaluación es un nuevo instrumento que debe sobrepasar la mera competitividad por precio o coste para incluir factores de inversión e innovación.

3.5 Se da prioridad a la dimensión externa de la política industrial, que suele pasarse por alto. Lo mismo ocurre con la mayor atención al acceso a las materias primas como condición básica de cualquier política industrial.

3.6 Se vuelve a hacer hincapié en un enfoque horizontal integrado, acompañado de aplicaciones sectoriales y planteamientos a medida, ante la necesidad de tener en cuenta la interconexión entre sectores y el entrecruzamiento de las cadenas de valor y abastecimiento (esencial para las PYME), las redes y agrupaciones, el impacto de los servicios empresariales y el acceso a la financiación.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleos de calidad», aprobado el 18.3.2011 (pendiente de publicación en el Diario Oficial), en particular el punto 2.6.

3.7 En paralelo al cambio continuo y a los procesos de reestructuración en amplios sectores de la industria europea, la Comunicación apunta a nuevos sectores en los que aumentan las inversiones y el empleo, tales como el sector espacial ⁽⁷⁾, nuevos servicios de seguridad y las industrias culturales y creativas.

3.8 El CESE considera muy importante y ambiciosa la propuesta de la Comisión, basada en el artículo 173 del Tratado de Lisboa, de publicar informes anuales sobre la situación actual y la evolución de las políticas industriales nacionales, que se espera refuercen los análisis comunes y las políticas y planteamientos adoptados en común.

3.9 El CESE señala con satisfacción que el Consejo de Competitividad refrenda plenamente el marco para las líneas estratégicas de acción de la UE, que facilitará una visión compartida de las prioridades. Y lo que es más importante, el Consejo subraya también la necesidad de que los Estados miembros coordinen sus políticas industriales.

4. Observaciones generales

4.1 Dado lo acuciante de la situación, el CESE considera muy oportunas la Comunicación sobre política industrial y las Conclusiones del Consejo.

4.2 La política industrial como iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 demuestra que la Comisión está decidida a preparar una estrategia coordinada tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros. El compromiso de los Estados miembros es vital y urgente.

4.3 El CESE destaca la importancia de una industria manufacturera competitiva y sostenible en Europa. Esto exige una base industrial sólida, acompañada de servicios que son vitales para la industria. Fuentes autorizadas ponen de manifiesto el desplazamiento gradual en el empleo de la industria manufacturera hacia los servicios relacionados con la industria, no sólo suministros de intermediarios, sino también los servicios prestados por los propios fabricantes ⁽⁸⁾.

4.4 Son esenciales políticas sólidas para definir el futuro: energía inteligente, nanotecnología y ciencias de la vida, nuevos materiales, servicios empresariales y medios de comunicación sociales y la necesidad de ampliar las TIC. Europa no tiene ni un Apple ni un Google. China va ganando terreno rápidamente y ya adelanta a Europa en determinadas áreas.

4.5 La UE necesita desesperadamente una visión y un programa para mejorar las inversiones productivas y la productividad. Unos principios de acción bien definidos, comunes en la UE y en los Estados miembros, generarían incentivos para que las empresas y las autoridades públicas realicen programas ambiciosos de inversión.

⁽⁷⁾ El CESE señala la importancia específica de las industrias espaciales para el desarrollo de zonas remotas y rurales.

⁽⁸⁾ Véanse, entre otros, *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise* (Centre d'analyse stratégique, organismo dependiente del Primer Ministro francés, noviembre de 2010).

4.6 La política industrial necesita un nivel adecuado de recursos financieros públicos y privados. La reducción que se está operando en los presupuestos debe ser contrarrestada por otros medios financieros adoptados de común acuerdo ⁽⁹⁾.

4.7 El CESE percibe tres temas principales en los que hay que profundizar en los próximos años:

- la interconexión y la interacción de un amplio espectro de políticas horizontales y sectoriales de la UE,
- las complejas redes internacionales y los procesos de fabricación integrados ⁽¹⁰⁾, y
- la evaluación y la mayor coordinación de políticas nacionales a nivel de la UE y entre los Estados miembros.

4.8 La racionalización de la planificación y la coordinación internas dentro de las instituciones de la UE y el fomento de una relación más estrecha entre la UE y los Estados miembros colocan la mejora de la gobernanza en el centro de la futura política industrial.

4.9 Los Estados miembros desarrollan su propios planteamientos industriales y se fijan sus propias metas. Para que la política industrial de nuevo cuño de la UE tenga éxito, el Consejo debería tomar las Conclusiones del Consejo de Competitividad como base para trabajar juntos más intensamente.

4.10 El CESE refrenda plenamente la necesidad de un planteamiento holístico e integrado. Una interrelación mayor de las políticas es un concepto importante para una economía de mercado social y sostenible en Europa. Esta interrelación debería dar lugar a un planteamiento integrado del futuro industrial de Europa en un mercado interior operativo mediante legislación inteligente, una política de I+D e innovación, el acceso a la financiación, una política energética y con bajas emisiones de CO₂, una política de medio ambiente, una política de transporte, una política de competencia, la mejora de las cualificaciones y competencias, una política comercial y cuestiones afines, y el acceso a las materias primas. Los planteamientos sectoriales amplificarán las potencialidades. Estas cuestiones se han examinado en Comunicaciones separadas ⁽¹¹⁾.

4.11 El CESE acoge favorablemente una «verificación de la competitividad» efectiva, que debe partir de una base selectiva.

4.12 Mantener, e incluso ampliar, los recursos financieros de la UE en I+D es de vital importancia. Los grandes proyectos europeos –como los proyectos en el ámbito de la energía– y la realización de una infraestructura paneuropea, cofinanciada por uno o varios Estados miembros, deberán tener efectos potenciadores.

4.13 Las agrupaciones industriales generalmente emergen en cuencas industriales tradicionales que evolucionan permanentemente sobre la base de nuevas inversiones, la tecnología y la innovación, las cadenas de valor, las competencias y cualificaciones y la creación de redes regionales e internacionales ⁽¹²⁾. Las regiones avanzadas son la punta de lanza de Europa.

4.14 El CESE cree que las políticas y acciones asociadas a nivel de la UE, combinadas con información más transparente, actualizada y continua sobre las evoluciones nacionales, contribuirá sustancialmente a la realización de unas condiciones equitativas y un mercado interior sólido, la base de la integración europea.

4.15 Los datos y los análisis son clave. El CESE elogia el detallado trabajo de análisis realizado por la Comisión. Para cualquier política son indispensables análisis precisos y datos comparables a nivel de la UE. La supervisión y evaluación detalladas y previsoras requieren datos fiables sobre tendencias dinámicas actualizadas ⁽¹³⁾. Se está avanzando, pero queda mucho por hacer.

4.16 Junto con las estadísticas nacionales, Eurostat tiene un papel vital que desempeñar. Eurostat debe estar convenientemente equipado para recabar los datos adecuados y analizar las tendencias y dinámicas europeas y globales en el momento oportuno. Deben dársele más medios para acceder a los datos. La información debería estar disponible cuanto antes y ser lo más completa posible.

5. Gobernanza a nivel de la UE; planteamientos horizontales y específicos: sectores y redes de valor

5.1 La asociación de las actividades de la Comisión en un concepto subraya la necesidad de eliminar las divisiones con el fin de aumentar su visibilidad y efectividad.

5.2 La política industrial sigue siendo, en cierto modo, nacional. La lista de ámbitos mencionados en la Comunicación en los que la UE (Comisión, Consejo y PE) es responsable para actuar o en los que podría intervenir es también impresionante. En esta situación, el marco coherente de la Estrategia Europa 2020 ofrece oportunidades prometedoras.

5.3 El CESE está de acuerdo con las intenciones políticas de la Comisión. No obstante, el papel de la Comisión no siempre está claramente definido, en parte debido a la falta de competencias formales en una serie de áreas. En algunos sectores, como la energía, siguen prevaleciendo los objetivos y procedimientos nacionales, mientras que las competencias de la Comisión y los Estados miembros no se aplican de manera coherente.

⁽⁹⁾ Alemania, por ejemplo, ha incrementado recientemente un 20 % su presupuesto para innovación.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El desarrollo de la cadena de valor y abastecimiento en los contextos europeo y mundial», (DO C 168 de 20.7.2007, p. 1.)

⁽¹¹⁾ El primer ejemplo de la aplicación de este método se encuentra en LeaderSHIP 2015, una estrategia para el sector europeo de la construcción nava lanzada en 2005.

⁽¹²⁾ Este punto lo ilustra la evolución en una serie de regiones y áreas metropolitanas en toda Europa en las que las estructuras industriales obsoletas están siendo sustituidas por inversiones con nuevo dinamismo y orientadas al futuro.

⁽¹³⁾ El CESE ya adujo esto anteriormente en un documento informativo titulado «Estudio sectorial de las deslocalizaciones» (2006), que encontró fallos en la comparabilidad de los datos utilizados por la Comisión.

5.4 De la misma manera, debe mejorarse la autoridad y efectividad del Consejo de Competitividad que –junto con la Comisión– fija metas y es responsable de la regulación en una amplia gama de temas.

5.5 El CESE hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que elaboren una lista de prioridades operativas, con su correspondiente calendario. Estas prioridades deben incluir, además, la infraestructura económica, como las redes avanzadas de transporte, las fuentes diversificadas de energía y el acceso a ellas, la agenda digital y las TIC.

5.6 La dimensión externa del mercado interior y el objetivo de unas condiciones equitativas a escala mundial exigen cada vez más una política comercial activa y un cuerpo diplomático europeo efectivo.

5.7 La industria está experimentando una vez más transformaciones fundamentales, impulsadas por la I+D y la innovación, los cambios en la regulación y la industria internacional y los mercados de servicios. Estos cambios afectan a todos los sectores. Las prioridades fijadas en los sucesivos programas de trabajo de la UE deben reflejar las tendencias, con el fin de garantizar las condiciones marco adecuadas e incluir una agenda concreta que ofrezca asesoramiento y seguridad a las inversiones industriales. Es necesario un marco regulatorio estable a largo plazo.

5.8 La relación entre política industrial y mercado único es de vital importancia. El CESE insiste en que, paralelamente a políticas industriales más específicas, la toma de decisiones sobre el Acta del Mercado Único reconfirme claramente el papel de la Comisión y la UE, así como la necesidad de unas condiciones equitativas a escala europea.

5.9 El CESE reitera la necesidad de que se mantenga el objetivo de dedicar el 3 % del PIB a I+D. La disminución de los recursos financieros no debe ir en detrimento de fuerzas innovadoras decisivas.

5.10 Con miras a la eficiencia y al valor añadido de las políticas e instrumentos financieros, el CESE ha acogido con satisfacción en diversos dictámenes a grupos sectoriales de alto nivel, plataformas tecnológicas, el estímulo de las agrupaciones empresariales innovadoras y la cooperación transfronteriza entre grupos de expertos en investigación y centros de investigación, respaldados todos ellos por financiación de la UE. Deben desarrollarse proyectos de demostración y proyectos ejemplares.

5.11 Un proyecto con éxito es la iniciativa en favor de los mercados líderes para disminuir las barreras a los productos y servicios en seis sectores importantes⁽¹⁴⁾. En la misma línea, la UE debería emprender nuevos proyectos industriales, como vehículos limpios y energéticamente eficientes, captura y almacenamiento de carbono, redes paneuropeas, proyectos espaciales y tecnologías facilitadoras esenciales.

⁽¹⁴⁾ La iniciativa señaló los siguientes mercados: sanidad electrónica, textiles protectores, construcción sostenible, reciclado, bioproductos y energías renovables.

5.12 El CESE considera que la adopción de la patente europea constituye un banco de pruebas para la credibilidad de la política industrial de la UE. Si no puede lograrse una patente europea para la totalidad de la UE ahora, al menos unos cuantos países deberían comenzar de momento a utilizarla.

5.13 Más en general, en el contexto del mundo actual, la protección de los derechos de propiedad intelectual es una prioridad vital.

5.14 Son esenciales planteamientos sectoriales diseñados específicamente con el fin de lograr una regulación mejor y más adecuada y desarrollar los necesarios instrumentos y medidas.

5.15 No obstante, la globalización, la fragmentación de las cadenas de suministro transnacionales y la estrecha interdependencia de los diversos actores hacen menos relevante desde una perspectiva política la visión sectorial «tradicional». No por eso se niega la existencia de algunos problemas muy específicos en algunos sectores, pero deben abordarse caso por caso con una perspectiva europea.

5.16 Un planteamiento sectorial flexible permite intercambios fructuosos de puntos de vista y constituye una buena base para el compromiso de las partes interesadas públicas y privadas. Además de la Comisión y los funcionarios gubernamentales, esto incluye a empresas, institutos de investigación, educación (superior), interlocutores sociales, ONG y representantes regionales.

6. Cuestiones específicas clave

6.1 La política industrial es un concepto general con una serie de ámbitos relacionados e interconectados.

6.2 **El acceso al crédito y a la financiación** son serios obstáculos que deben abordarse con urgencia. El CESE acoge con satisfacción la anunciada mejora de las condiciones transfronterizas para capital riesgo, así como de las propuestas para la emisión de obligaciones públicas y privadas de la UE para inversiones en energía, transporte y TIC⁽¹⁵⁾. Debe examinarse la emisión de obligaciones en otros ámbitos, como los proyectos de investigación. Otras medidas, como los regímenes de desgravación fiscal, deberán ser tomados en cuenta.

6.3 La crisis financiera ha afectado especialmente a las PYME. Deben desarrollarse ideas innovadoras para movilizar capital privado, como la financiación colectiva. El CESE propone que la Comisión organice mesas redondas con partes interesadas externas para examinar formas de movilizar capital privado con fines industriales. Deben tenerse en cuenta prácticas del mundo entero. Deben divulgarse las ideas y prácticas productivas.

6.4 El CESE recomienda que también se anime al BEI, junto con el FEI, en su esfuerzo por desarrollar instrumentos específicos que contribuyan al crecimiento de las PYME europeas.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota a pie de página nº 2.

6.5 El papel del BEI es de vital importancia como ejemplo para otros inversores privados y como catalizador para atraer financiación financiera adicional. Esto incluye también la promoción de inversiones a largo plazo, necesarias para el desarrollo de procesos innovadores. Los criterios sociales y medioambientales deben integrarse en los préstamos del BEI, con evaluaciones *ex post* del impacto del gasto del BEI en la industria europea en su conjunto y para el logro de los objetivos de la UE.

6.6 Por lo que se refiere al 7º PM y al 8º PM, el CESE acoge con agrado la atención cada vez mayor que presta la Comisión a los proyectos industriales innovadores y la cooperación (transfronteriza).

6.7 Actualmente, la financiación de la UE para I+D hace hincapié en la difusión y profundización del conocimiento. Deben apoyarse proyectos acordes con las plataformas tecnológicas de la UE, así como al Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (IET) ⁽¹⁶⁾. El CESE propugna una mayor simplificación de la ejecución. La financiación de la UE debe invertirse de manera específica con el fin de crear un efecto multiplicador de las inversiones públicas y privadas.

6.8 Esto significa que el 8º PM, junto con la investigación fundamental, debe también estar impulsado por objetivos de política industrial. En cualquier caso, en los grandes proyectos industriales es necesaria una coordinación efectiva entre la financiación (centralizada) de la UE y la nacional.

6.9 Lo mismo se aplica al PIC, el Programa para la Innovación y la Competitividad para las PYME en los ámbitos de la energía, las TIC y el espíritu empresarial.

6.10 El desarrollo de las regiones con una única industria debe reconsiderarse desde el principio con el fin de impulsar la diversificación de forma más efectiva. Debe fomentarse el desarrollo sostenible mediante financiación de la UE para proyectos medioambientales y con bajas emisiones de CO₂.

6.11 La relación entre **innovación** y política industrial necesita explicación. La innovación es un ámbito muy amplio y abarca también cuestiones no técnicas. Con razón las iniciativas emblemáticas de innovación y política industrial comparten en gran medida las mismas preocupaciones y objetivos comunes como asociaciones en materia de innovación. Esto aumentará la eficiencia y la visibilidad.

6.12 Debe evitarse una posible desindustrialización reforzando el vínculo entre la innovación y la industria ⁽¹⁷⁾, mediante, entre otras cosas, el énfasis en «tecnologías facilitadoras esenciales». Deben mejorarse las condiciones de los sectores industriales de orientación científica.

6.13 La política de investigación e innovación a nivel nacional y de la UE está estrechamente relacionada con la política industrial, especialmente con la presión de la reducción de los

presupuestos y el esfuerzo en otros continentes. La reducción y la deslocalización del gasto en investigación en las empresas también es preocupante.

6.14 La conversión de la investigación y la ciencia en productos mediante la tecnología aplicada sigue siendo un punto débil en toda Europa. Aunque la investigación fundamental sigue siendo crucial, el CESE subraya la necesidad de una transición efectiva, sostenible y más rápida del laboratorio a la economía real.

6.15 Los objetivos en el proceso de transición a una economía con bajas emisiones de CO₂ y que ahorre energía pueden dar lugar a oportunidades adicionales para la innovación pionera.

6.16 La mejora de la coordinación dentro de las cadenas de conocimiento y entre ellas debería ser una prioridad. Conveniría discutirlo entre todos los interesados del sector público y privado con el fin de colmar las lagunas y promover el valor añadido y la efectividad.

6.17 Las universidades todavía no desempeñan plenamente su papel como parte integrante del triángulo del conocimiento. Debe hacerse hincapié en unas redes transfronterizas abiertas entre las universidades y la industria. La UE debe centrarse en fomentar esta evolución.

6.18 El **Capítulo Social** de la Estrategia Europa 2020 abarca diversos elementos. La creación de empleo a través de las inversiones privadas y de la cadena de valor y abastecimiento y las PYME es crucial. Este objetivo aumentará, además, la aceptación de la estrategia por parte de los ciudadanos.

6.19 Los trabajadores deben estar implicados y participar. El CESE hace hincapié en la necesidad de un diálogo social efectivo y en la promoción de objetivos y compromisos comunes en esta era de cambios dinámicos. El diálogo social también es necesario para buscar soluciones socialmente aceptables y para infundir confianza en la transformación económica; por otra parte, debe aumentarse la sensibilización y aceptación por parte de los ciudadanos.

6.20 Los Estados miembros tienen sus propias costumbres al respecto. En opinión del CESE, la participación e implicación de los trabajadores debería producirse a nivel de empresa, regional, nacional y de la UE, con el fin de anticiparse al cambio y encauzarlo. A nivel de la UE, los diálogos sociales sectoriales son un instrumento muy valioso que la Comisión debería seguir apoyando y fomentarlos cuando no existan.

6.21 **La escolarización y la formación** a todos los niveles ocupan el primer lugar de la lista. El análisis del mercado laboral (a nivel sectorial) debería sentar las bases para unas directrices para los programas de estudios, teniendo presentes los requisitos en cuanto a cualificaciones a medio y largo plazo. Deben erradicarse las diferencias por razón de género. En algunos ámbitos, como la ingeniería y las profesiones técnicas, es preocupante la inadecuación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral. Debería fomentarse el espíritu empresarial.

⁽¹⁶⁾ Las tres primeras Comunidades de conocimiento e innovación (CCI) están en marcha.

⁽¹⁷⁾ Véase, por ejemplo, «*The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!*», Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Son necesarias orientaciones y la difusión de buenas prácticas para elaborar los programas de estudios (educación superior) ⁽¹⁸⁾. El CESE insta a la Comisión a reforzar su compromiso en este ámbito.

6.23 **Las evoluciones globales** exigen una política comercial europea activa. La división del trabajo entre países «de elevado valor» y países de «bajo valor» no es nítida. Se están produciendo a gran velocidad evoluciones sociales y económicas importantes, especialmente en Asia. Unas condiciones globales equitativas son, por tanto, de vital importancia en cuanto a las normas medioambientales y sociales, la reciprocidad en el acceso al mercado, la propiedad intelectual, etc ⁽¹⁹⁾.

6.24 El CESE insiste en que todas las tomas de decisiones europeas, así como la evaluación de legislación futura, tengan en cuenta la perspectiva de unas condiciones globales equitativas. Paralelamente, debe ponerse en marcha en la UE un control mejor y una vigilancia del mercado más efectiva. Deben aumentarse las competencias de los controles aduaneros.

6.25 Es casi imposible dar a la normalización como un instrumento importante en el Mercado Único más importancia de la que tiene. Las empresas norteamericanas y chinas suelen ajustarse espontáneamente a estas normas, porque son precursoras a escala mundial.

6.26 El CESE subraya la relación entre política industrial y política comercial y cuestiones afines. Deben combatirse las barreras artificiales al comercio y la inversión en otras partes del mundo. Las negociaciones sobre estas cuestiones pueden exceder el marco de la OMC y han de ser tratadas en marcos bilaterales u otros marcos multilaterales. La dimensión externa de la política industrial implica que la UE debe hablar con una sola voz en cualquier foro económico internacional ⁽²⁰⁾.

6.27 La UE debe luchar de forma contundente contra las limitaciones al acceso a las materias primas impuestas por los socios comerciales. El CESE expresa su satisfacción por las recomendaciones de acción sobre los precios de las materias primas y la consolidación del mercado en el sector minero. Debe abordarse la especulación en los mercados de productos básicos.

6.28 Sin perjuicio de las normas y objetivos climáticos y energéticos acordados por la UE, hay que examinar cuidadosamente los instrumentos políticos y definirlos en función del impacto que tienen en la competitividad de la industria ⁽²¹⁾. Una economía con bajas emisiones de CO₂ y con un uso eficiente de los recursos en Europa debería implicar que la UE

exija de sus socios comerciales que cumplan las mismas normas ⁽²²⁾. Como solución, son preferibles los acuerdos multilaterales. Deberían evitarse las sanciones comerciales.

6.29 En cuanto a las **normas sociales**, el CESE remite a la Declaración de la OIT relativa a las normas básicas del trabajo de 1998 sobre discriminación, trabajo infantil y trabajo forzoso, así como a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva ⁽²³⁾. Las convenciones de la OIT son más concretas, pero no están suscritas o no las aplica una serie de países.

6.30 La responsabilidad social de las empresas (RSE) debe ser practicada internacionalmente sobre la base de las Declaraciones de la OIT y de las Directrices de la OCDE, así como de otros instrumentos internacionales que gozan de reconocimiento general ⁽²⁴⁾. Las empresas empiezan a utilizar la RSE como un distintivo que realza su imagen.

7. Relación entre políticas industriales nacionales y la UE

7.1 A pesar de las diferencias entre Estados, la economía de los Estados Unidos funciona con un mercado y un Gobierno central. Lo mismo ocurre en China y en otros países.

7.2 En Europa, por el contrario, cada Estado miembro tiene sus propias formas de política industrial ⁽²⁵⁾. La pauta está muy diversificada debido a estructuras de toma de decisiones y tradiciones nacionales divergentes, relaciones específicas entre el sector público y el privado y estructuras divergentes de las economías y ventajas comparativas. Por otra parte, la crisis actual puede traer consigo la tentación de un proteccionismo oculto.

7.3 Debido a todas estas disparidades, el resultado en términos de crecimiento económico y empleo en los Estados miembros es muy diverso. El Consejo destaca que sería deseable contar con informes anuales sobre la evolución de las políticas industriales nacionales. Dadas las limitadas competencias de la Comisión en este ámbito, dista mucho de ser tarea fácil.

7.4 Un objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 es acercar la UE a los Estados miembros. Los informes de la Comisión pueden formar una parte adicional de la gobernanza de la UE. La transparencia, ejemplos con éxito y buenas prácticas pueden llevar a una convergencia positiva de actitudes gubernamentales. Deberían suscitar debates en el Consejo sobre los diversos conceptos y sus resultados prácticos.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Universidades para Europa» (DO C 128 de 18.5.10, p. 48.).

⁽¹⁹⁾ Véase la Comunicación sobre la Política Comercial, SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Véanse los dictámenes «Dimensión exterior de la política industrial europea – ¿La política comercial de la UE tiene correctamente en cuenta los intereses de la industria europea?» (Véase la página 25 del presente Diario Oficial) y DO C 128 de 18.5.2010, p. 41.

⁽²¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto de la evolución de los mercados energéticos en la cadena de valor de la industria europea» (DO C 77 de 31.3.2009, p. 88), en particular su punto 1.6.

⁽²²⁾ Véase el dictamen sobre el tema «Los efectos de los acuerdos internacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los procesos de transformación industrial en Europa» DO C 185 de 8.8.2006, p. 62.

⁽²³⁾ Véase la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998).

⁽²⁴⁾ Entre otros, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF, entre la cuales las Normas Internacionales de Contabilidad). También son relevantes las Orientaciones de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, redactadas por John Ruggie.

⁽²⁵⁾ Exagerando un poco, esto supone 27 políticas industriales y de innovación.

7.5 Evidentemente, cada Estado miembro es libre de definir sus propios puntos fuertes y crear conocimiento y otras infraestructuras si las acciones son acordes con las normas de la UE. Las plataformas de debate sobre las experiencias pueden reforzar la cooperación entre grupos de Estados miembros.

7.6 El control y la evaluación de las actuaciones nacionales pueden brindar nuevas oportunidades entre gobiernos, o entre estos y la Comisión, y, naturalmente, para las empresas, en especial para el inmenso número de PYME que están adquiriendo dimensión internacional.

7.7 Diversos países tienen plataformas de innovación con objetivos nacionales. Raramente van en beneficio de los objetivos comunes europeos. El CESE aboga por que se estudie cómo se podría aumentar la efectividad de los planteamientos transfronterizos. Las buenas prácticas deberían difundirse y discutirse.

7.8 Los informes anuales deberían analizar la coherencia de la política industrial de la UE con las políticas nacionales. Desde hace poco, algunos Estados miembros –por ejemplo, Alemania, Francia, el Reino Unido, España y los Países Bajos– están publicando también documentos sobre su política nacional ⁽²⁶⁾. Pero el vínculo con los objetivos y acciones europeas sigue siendo débil. El CESE recomienda que la Comisión analice estos informes nacionales con una perspectiva europea en su próximo informe anual.

7.9 También se están intensificando los intercambios con vistas a políticas industriales deseables entre Estados miembros. Las prácticas de este tipo y los resultados operativos deberían difundirse en toda la Unión para sustituir las visiones nacionales cerradas por perspectivas más amplias.

7.10 También las regiones y áreas metropolitanas deben hacer propio este objetivo. Sería conveniente habilitarlas para de-

sarrollar agrupaciones empresariales e intensificar la cooperación entre centros escolares y de conocimiento y la industria (por ejemplo, a través de redes de desarrollo sectorial regional).

7.11 La evaluación de la Comisión debe abarcar las actuaciones y prácticas en ámbitos específicos tales como la contratación pública –17 % del PIB– en las que, según los análisis y contrariamente a las directivas de la UE, todavía prevalecen los objetivos industriales nacionales.

7.12 Un buen ejemplo de ello es el equipamiento militar, que suelen pasarse por alto. La reducción de los presupuestos tiene con frecuencia un efecto perjudicial para los gastos militares. Los exámenes independientes deben facilitar una mejor relación calidad-precio.

7.13 En este ámbito, el CESE hace hincapié en la necesidad de suprimir barreras dentro de la UE y, de la misma manera, desarrollar cadenas de suministro transnacionales competitivas. Deben fomentarse los efectos inducidos y derivados entre la producción militar y la civil. Paralelamente, debe preverse la armonización de permisos de exportación.

7.14 Otro ámbito interesante son los «servicios públicos». Sobre la base de un inventario de la Comisión, debe contemplarse una mayor apertura a la cooperación transfronteriza y a las buenas prácticas.

7.15 Los análisis de la UE pueden aportar datos interesantes sobre la calidad de un amplio espectro de condiciones en los Estados miembros. Debe fomentarse la simplificación de las prácticas administrativas (sin perjuicio de la seguridad del producto y de la protección del consumidor) y la reducción de las cargas financieras ⁽²⁷⁾. En algunas zonas y países estos procesos ya están en marcha.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Cabe destacar: *Germany as a competitive industrial nation* (Alemania), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Francia), *Growth Agenda* (Reino Unido; en breve irá seguida de un programa detallado), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (España), *Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Países Bajos).

⁽²⁷⁾ Grupo Stoiber.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro»

[COM(2010) 524 final — 2010/0278 (COD)]

(2011/C 218/08)

Ponente: **Vincent FARRUGIA**

El 6 de diciembre de 2010, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con los artículos 136 y 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro»

COM(2010) 524 final — 2010/0278 (COD).

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 8 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor, 10 en contra y 33 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reconoce que es necesario acometer una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) si se quieren resolver los problemas planteados por la crisis de 2008 y los persistentes problemas que ya eran evidentes incluso antes de la crisis. Por otra parte, el CESE observa que el PEC no ha logrado prevenir ni contener los desequilibrios presupuestarios derivados de otros factores, entre ellos, los desequilibrios macroeconómicos y la insuficiencia de las prácticas y normas bancarias y financieras.

1.2 Al tiempo que acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria como un paso hacia una reforma indispensable, el CESE expresa la necesidad de una revisión adecuada de los elementos preventivos y correctores de esta propuesta.

1.3 El CESE considera que las normas presupuestarias deberían tener muy en cuenta:

- la cuestión de la calidad de las actividades presupuestarias, en lo que se refiere a la mejora de la contribución de los mecanismos de ingresos y gastos a la vertiente de la economía correspondiente a la oferta;
- que la mejor forma de garantizar la sostenibilidad de las situaciones presupuestarias y financieras es haciendo hincapié en los planteamientos preventivos más que en las medidas correctoras;
- que los mecanismos basados en incentivos tienen más posibilidades de prosperar que aquellos que se basan únicamente en medidas punitivas.

Sin embargo, no es menos importante la vertiente correctora, que es fundamental a la hora de promover la disciplina presupuestaria.

1.3.1 Este planteamiento se considera coherente con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 relativos a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.4 Por lo que respecta al elemento preventivo, y en consonancia con los objetivos expuestos en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, se propone fundamentar el establecimiento de objetivos cuantitativos en materia de resultados presupuestarios en un sistema dual con elementos descendentes y ascendentes. El elemento descendente se centraría en la fijación de un objetivo que determine el esfuerzo de saneamiento presupuestario requerido para toda la zona del euro, mientras que el ascendente implicaría la traducción de dicho esfuerzo en acciones que deban emprender los distintos Estados miembros. Se trata de reforzar, mediante un planteamiento formal, los esfuerzos emprendidos por la Comisión para otorgar mayor importancia a las circunstancias específicas de cada país en la aplicación del PEC.

1.5 En relación con este planteamiento, las externalidades de credibilidad positivas que cabría esperar de una unión monetaria podrían exigir que los miembros realicen un esfuerzo de saneamiento presupuestario en consonancia con su tamaño relativo y su capacidad para emprender dicho esfuerzo.

1.6 El CESE sugiere, además, que la imposición de depósitos con intereses, depósitos sin intereses y multas se lleve a cabo de manera que se financien directamente, y ante todo, mediante la corrección de los aspectos de la política que conduzcan a situaciones presupuestarias insostenibles, que se determinarían por

medio de una evaluación de las desviaciones de elementos de ingresos y gastos de la senda de convergencia marcada por el componente preventivo. Además, su valor se estimaría en función de la magnitud del gasto y/o de los componentes de los ingresos a los que pueda atribuirse directamente la insostenibilidad de las políticas presupuestarias. Este planteamiento podría conducir a una mejora de la calidad de la política presupuestaria.

1.7 Se sugiere, además, que las sanciones impuestas con arreglo al componente corrector vayan acompañadas de una evaluación de impacto rigurosa al objeto de supervisar la mejora efectiva de la calidad de la política presupuestaria.

1.8 A fin de fomentar el equilibrio entre los incentivos y los planteamientos punitivos en el componente corrector, el CESE propone que el Estado miembro interesado pueda obtener intereses de depósitos sin devengo de intereses una vez alcanzado el objetivo de una reducción de la deuda pública que, como mínimo, sea equivalente a dichos intereses y que pueda sostenerse en el futuro. En cambio, las multas se dirigirían al Mecanismo Europeo de Estabilidad.

1.9 El CESE estima que una reforma adecuada de la supervisión presupuestaria servirá de piedra angular para reforzar la gobernanza y recuperar la credibilidad en la zona del euro.

2. Ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro

2.1 La crisis financiera y económica mundial de 2008 ha provocado un marcado aumento de los déficits presupuestarios y de la deuda, que han agudizado las preocupaciones sobre el futuro a más largo plazo de la sostenibilidad presupuestaria. Los resultados presupuestarios desiguales de los Estados miembros, que en algunos casos conllevan una posibilidad real de incumplimiento de pago de la deuda, asociados a la falta de una coordinación presupuestaria y mecanismos de compensación suficientes, representan otro reto importante. Estas preocupaciones se ven agravadas por insuficiencias en relación con los sistemas financieros y bancarios y las infraestructuras reguladoras, por un lado, y por la consiguiente posibilidad de incumplimientos de pago, por otro.

2.2 El PEC, un marco regulado para la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales en la unión económica y monetaria, se creó específicamente para garantizar la disciplina presupuestaria, si bien la experiencia reciente ha demostrado la existencia de carencias y puntos débiles en el sistema, que podrían socavar gravemente la estabilidad del euro. Todo ello ha suscitado un debate sobre la importancia de la gobernanza económica de la UE ⁽¹⁾, motivo por el cual la Comisión presentó en septiembre de 2010 un paquete legislativo de seis Comunicaciones. El paquete está destinado a:

— reforzar el PEC mediante la aplicación de políticas presupuestarias prudentes ⁽²⁾;

— prevenir y corregir desequilibrios macroeconómicos ⁽³⁾;

— establecer marcos presupuestarios nacionales de calidad ⁽⁴⁾;

— reforzar las medidas de ejecución ⁽⁵⁾.

2.3 El presente Dictamen se centra específicamente en la ejecución desde el punto de vista de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro ⁽⁶⁾. Conviene señalar asimismo que el CESE está elaborando actualmente un dictamen sobre el documento COM(2010) 527 final ⁽⁷⁾.

3. Contexto

3.1 El instrumento clave para la coordinación y la supervisión de las políticas presupuestarias en la zona del euro es el PEC, que pone en práctica las disposiciones del Tratado en materia de disciplina presupuestaria. El Consejo Europeo de junio de 2010 acordó que urgía reforzar la coordinación de las políticas económicas y, a este respecto, decidió lo siguiente:

- (i) reforzar tanto los aspectos preventivos como los correctivos del PEC, con sanciones, teniendo debidamente en cuenta la situación particular de los Estados miembros que pertenecen a la zona del euro;
- (ii) dar, en la vigilancia presupuestaria, un papel mucho más destacado a los niveles y las evoluciones de la deuda y a la sostenibilidad general;
- (iii) velar por que todos los Estados miembros tengan disposiciones presupuestarias nacionales y marcos presupuestarios a medio plazo en sintonía con el PEC;
- (iv) asegurar la calidad de los datos estadísticos.

3.2 Con respecto a la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo plantea nuevas modificaciones de los Reglamentos (CE) n° 1466/97 y (CE) n° 1467/97, que sientan las bases del PEC ⁽⁸⁾. En particular, la propuesta de Reglamento pretende justificar el componente preventivo y reforzar los componentes correctores del PEC.

⁽³⁾ COM (2010) 527 final.

⁽⁴⁾ COM (2010) 523 final.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 final y COM(2010) 525 final.

⁽⁶⁾ COM (2010) 524 final.

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Desequilibrios macroeconómicos», Véase la página 53 del Diario Oficial.

⁽⁸⁾ Los Reglamentos fueron modificados en 2005 por los Reglamentos (CE) n° 1055/2005 y (CE) n° 1056/2005 y complementados por el Informe del Consejo de 20 de marzo de 2005 sobre el tema «Mejora de la ejecución del PEC».

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CESE, DO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽²⁾ COM(2010) 522 final y COM(2010) 526 final.

3.2.1 En lo referente al componente preventivo, la propuesta de Reglamento señala que se mantienen tanto el actual objetivo a medio plazo previsto en los programas de estabilidad y convergencia como el requisito de convergencia anual del 0,5 % del PIB, pero hará que resulten operativos mediante el establecimiento de un nuevo principio de una política presupuestaria prudente. Este principio, según la propuesta, establece que el crecimiento anual del gasto no deberá superar una tasa de crecimiento prudente del PIB a medio plazo, a menos que el exceso se compense mediante aumentos de los ingresos fiscales o que las reducciones discrecionales de tales ingresos se compensen mediante recortes del gasto. En caso de desviaciones respecto de la política presupuestaria prudente, la Comisión haría pública una recomendación, respaldada por un mecanismo de ejecución creado de conformidad con el artículo 136 del Tratado, consistente en la imposición de un depósito de hasta el 0,2 % del PIB con devengo de intereses.

3.2.2 El componente corrector está vinculado a la obligación de los Estados miembros de la zona del euro de evitar unos déficits y una deuda excesivos, fijando un umbral numérico del 3 % del PIB para el déficit y del 60 % del PIB para la deuda, considerándose también aceptable una disminución suficiente de esta en dirección al umbral.

3.2.2.1 En la propuesta de la Comisión se reconoce que como consecuencia de la importancia otorgada al equilibrio del presupuesto anual se podría conceder excesiva prioridad a consideraciones a más corto plazo y que se debería prestar mayor atención a la deuda como indicador de la sostenibilidad presupuestaria a más largo plazo.

3.2.2.2 En cuanto al componente corrector, la propuesta de Reglamento afirma que se reforzará el control del cumplimiento mediante la introducción de un nuevo conjunto de sanciones financieras aplicables a los Estados miembros de la zona del euro, que se impondrán en una fase anterior del proceso y con arreglo a un enfoque gradual. Tan pronto se decida que un país incurre en un déficit excesivo, se establecerá un depósito sin devengo de intereses equivalente al 0,2 % del PIB. Este depósito se convertirá en una multa en caso de incumplimiento.

3.2.3 La Comisión propone emprender los aspectos operativos de la ejecución de los componentes preventivo y corrector a través de un procedimiento de «voto inverso», en virtud del cual la Comisión presentaría una propuesta al Consejo haciendo responsable al Estado miembro del establecimiento del depósito. Esta recomendación se considerará firme a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días a partir de la presentación de la recomendación por la Comisión.

3.2.4 Según la propuesta de Reglamento de la Comisión, el Consejo podrá reducir la cuantía del depósito por acuerdo unánime o sobre la base de una propuesta específica de la Comisión derivada de circunstancias excepcionales o a raíz de una petición motivada del Estado miembro en cuestión. En el caso del componente preventivo, una vez que el Consejo se haya cerciorado de que el Estado miembro ha abordado la situación, el depósito será devuelto al Estado miembro junto con los intereses devengados. En cuanto al componente corrector, según la propuesta de Reglamento de la Comisión, el depósito sin intereses será restituido una vez corregido el déficit excesivo, mientras que los intereses devengados por dicho depósito y las

multas percibidas se repartirán entre los Estados miembros de la zona del euro que no registren un déficit excesivo y que no sean objeto de un procedimiento por desequilibrio excesivo.

3.2.5 La propuesta se enmarca en una petición más extensa en favor de una evaluación macroeconómica más amplia que incluya la determinación de los desequilibrios estructurales que afecten negativamente a la competitividad. Con este fin se ha publicado asimismo una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro⁽⁹⁾, así como una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos⁽¹⁰⁾.

3.3 En paralelo a la ejecución eficaz de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, se ha de prestar especial atención a la cuestión de los marcos presupuestarios nacionales.

3.4 Estas propuestas forman parte de una reforma más amplia de la gobernanza económica impulsada por los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020. La coordinación de las políticas económicas, incluida la supervisión de la situación presupuestaria sobre la base de la adhesión a las normas presupuestarias y las reformas estructurales, se integrará previsiblemente en el «semestre europeo», que define un período de tiempo durante el cual se revisarán las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros para detectar desviaciones y desequilibrios incipientes y para reforzar la coordinación cuando todavía se están preparando importantes decisiones presupuestarias⁽¹¹⁾.

4. Observaciones generales

4.1 Es preciso acometer reformas del PEC para colmar las lagunas del sistema y abordar las deficiencias que puso al descubierto la crisis excepcional de 2008, sin pasar por alto los problemas surgidos previamente.

4.2 En efecto, durante unos años antes de la crisis, algunos países de la zona del euro mantuvieron déficits presupuestarios superiores al valor de referencia del 3 %, junto con porcentajes crecientes de deuda pública⁽¹²⁾. El estallido de la crisis financiera y económica provocó un agravamiento significativo de la posición presupuestaria, previéndose que el déficit medio en la zona del euro alcanzaría el 6,3 % del PIB a finales de 2010 y que el porcentaje de la deuda en relación con el PIB llegaría al 84,1 %⁽¹³⁾. El PEC no se concibió para evitar semejantes desequilibrios, que en muchos casos también se produjeron como resultado de tensiones graves en el entorno macroeconómico y financiero más amplio.

⁽⁹⁾ COM (2010) 525 final.

⁽¹⁰⁾ COM (2010) 527 final.

⁽¹¹⁾ El «semestre europeo» se puso en marcha en el marco del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, publicado en enero de 2011 (COM (2011) 11 final). Este Estudio reúne las distintas intervenciones esenciales para consolidar la recuperación a corto plazo, al tiempo que atiende también a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

⁽¹²⁾ Estadísticas de Eurostat, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Comisión Europea, *Previsiones económicas europeas*, otoño de 2010.

4.3 Existen dos observaciones fundamentales que conviene plantear con respecto al PEC. La primera se refiere a las mejoras aplicables al mecanismo de ejecución. La segunda hace referencia a la excesiva importancia que se da al criterio del déficit presupuestario en detrimento de la atención que merece la deuda. El ciclo económico no se ha tenido suficientemente en cuenta en la aplicación del PEC.

4.3.1 Desde el punto de vista del incumplimiento, una serie de países han infringido, año tras año, los criterios de déficit y deuda. La ausencia de sanciones se tradujo en un comportamiento presupuestario que no sólo hacía caso omiso de la sostenibilidad presupuestaria en el propio Estado miembro, sino que tampoco tenía en cuenta el impacto del comportamiento presupuestario insostenible de cualquier miembro en el conjunto de la unión monetaria. La falta de ejecución en el pasado ha debilitado el PEC y ha mermado su credibilidad.

4.3.1.1 Se espera que las reformas de los componentes preventivo y corrector del Pacto, respaldadas por un nuevo conjunto de sanciones financieras más severas, resuelvan esta deficiencia. No obstante, está por ver el grado en que se vaya a practicar una observancia creíble.

4.3.1.2 Desde un punto de vista cabe aducir que esta vez el coste de un paquete ineficaz será enormemente elevado. El mercado financiero mostrará más cautela que nunca con respecto al control de los equilibrios presupuestarios y macroeconómicos por parte de los países de la zona del euro. La ausencia de un cumplimiento creíble supondría el fracaso del PEC y, por ende, socavaría gravemente la estabilidad de la zona del euro.

4.3.1.3 Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que las propuestas de refuerzo de la supervisión se plantean en el contexto de una crisis sin precedentes, en que el crecimiento económico sigue siendo débil. Los gobiernos se han visto obligados a intervenir inyectando capital en los bancos para evitar un colapso total del sistema financiero. Además han tenido que contener activamente los costes económicos y sociales de la crisis.

4.3.2 En cuanto al excesivo peso del criterio del déficit, cabe señalar que la revisión de 2005 del PEC procuró centrar la atención en los déficits estructurales, para tener en cuenta la situación cíclica de cada Estado miembro. No obstante, debido a ello no se tuvo en cuenta la disciplina presupuestaria desde una perspectiva a más largo plazo. Prestando más atención al criterio de la deuda se podrá subsanar en cierta medida esta deficiencia.

4.3.2.1 No obstante, es preciso que el mecanismo contemple las razones subyacentes de la acumulación de deuda. La financiación de la deuda de proyectos de inversión pública que comportan un alto rendimiento económico y social no puede asimilarse a la financiación del gasto, que tiene un bajo rendimiento.

4.3.2.2 Además, mientras se espera que la reforma del mecanismo de supervisión tenga en cuenta aspectos específicos de cada país, como la composición de la deuda, los riesgos asociados a la estructura de la misma, el endeudamiento del sector privado así como los pasivos relacionados con el envejecimiento

de la población, también es importante distinguir entre deuda exterior e interior, por cuanto la última contribuye a la estabilidad macroeconómica.

4.3.2.3 Otra crítica al mecanismo de supervisión está relacionada con la importancia dada a valores de referencia específicos, que son básicamente arbitrarios⁽¹⁴⁾. No obstante, se reconoce, por lo general, que el planteamiento del valor de referencia presenta importantes ventajas en términos de sencillez, transparencia y facilitación de la gobernanza.

4.3.2.4 Por otro lado, las divergencias constatadas entre algunos Estados miembros con respecto a los valores de referencia muestran hasta qué punto hoy por hoy la convergencia en la UE brilla por su ausencia. Es deseable una rápida convergencia entre países, siendo muy oportuna la reciente insistencia por parte del Consejo Europeo en este sentido. Esto último exige, por otro lado, un cuidadoso equilibrio, en cada país, entre el necesario compromiso con la disciplina presupuestaria y las necesidades específicas de reestructuración, inversión y crecimiento que tal vez haya que sostener mediante intervenciones presupuestarias.

4.4 Es importante reiterar que no se puede contemplar la sostenibilidad presupuestaria aisladamente de los desequilibrios macroeconómicos. Por consiguiente, es muy aconsejable asegurar una mayor supervisión macroeconómica para controlar la corrección de los desequilibrios.

4.5 La idea de establecer marcos presupuestarios nacionales como complemento del PEC se basa en el reconocimiento del hecho de que, aun cuando la disciplina presupuestaria es una cuestión de interés común entre los países de la zona del euro, el poder legislativo en materia de política fiscal reside en el Estado nacional.

4.5.1 El grado en que puede plantearse un enfoque más descentralizado de la disciplina presupuestaria puede depender, por un lado, de cambios significativos del Tratado que limitasen el interés nacional en favor del interés común, pero también podría alcanzarse a través de un mecanismo más flexible acordado entre los Estados miembros. A menos que se introduzcan estos cambios, por muy justificados que estén los intereses comunes, podrían tender a prevalecer los nacionales⁽¹⁵⁾. Así pues, es importante analizar el papel que pueden desempeñar a nivel nacional las leyes en materia de responsabilidad presupuestaria en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria. Además, la aplicación correcta de estas leyes puede servir de acicate para fomentar la sostenibilidad fiscal en toda la zona del euro.

5. Observaciones específicas

5.1 Aunque las intenciones de la propuesta de Reglamento para reforzar el PEC mediante la creación de instrumentos que permitan una ejecución eficaz sean encomiables, hay detalles concretos de los componentes preventivo y corrector del Pacto que, en opinión del CESE, deberían considerarse nuevamente.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), «Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?», Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra y CEPR.

⁽¹⁵⁾ Dirección General de Políticas Interiores – Departamento de Política A: «Políticas Económicas y Científicas, Asuntos Económicos y Monetarios, Supervisión Multilateral», Charles Wyplosz.

5.2 El objetivo de gasto, esbozado en el componente preventivo y basado en una tasa de crecimiento prudente del PIB a medio plazo, no tiene en cuenta los diferentes elementos del gasto público, si bien un objetivo global en materia de gasto es útil en aras de la simplicidad y la facilitación de la gobernanza. Otro tanto cabe decir de las normas presupuestarias, que únicamente se fijan en indicadores globales, como el criterio del déficit y de la deuda. Dichos criterios no tienen en cuenta el crecimiento a largo plazo en la vertiente de la oferta inducido por determinadas categorías de gasto público y el desarrollo de la calidad del gasto presupuestario y los mecanismos que generan ingresos en general.

5.2.1 En consecuencia, es necesario hacer hincapié en la calidad de las finanzas públicas mediante una evaluación de la composición y de la eficiencia del gasto público. Esto puede ser particularmente relevante para la inversión en capital humano a través del gasto en educación y sanidad, investigación y desarrollo, infraestructuras públicas y desarrollo institucional⁽¹⁶⁾,⁽¹⁷⁾. Por consiguiente, se propone excluir este tipo de gasto del límite máximo de gasto, especialmente cuando está compuesto por desembolsos financiados por programas de financiación de la UE y sus elementos de cofinanciación nacionales. Con el fin de mantener la calidad del gasto social, también podrían excluirse los elementos no discrecionales de las prestaciones de desempleo. Además, la ejecución de los objetivos presupuestarios ha de estar plenamente orientada a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, que se centran en el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La consecución de estos objetivos puede exigir mayores desembolsos públicos⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Asimismo, para que el Reglamento no esté envuelto en un halo de incertidumbre, el CESE propone que se definan claramente los términos «política presupuestaria prudente», «tasa prudente de crecimiento a medio plazo» y «circunstancias excepcionales».

5.3 El mecanismo de ejecución no debería ponerse en marcha solamente en caso de desviaciones de los valores numéricos, sino que habría que contemplar asimismo aspectos de carácter más amplio como las condiciones económicas, políticas y sociales existentes en los Estados miembros. Esta propuesta no tiene por objeto diluir el mecanismo preventivo, sino más bien permitir que se tengan en cuenta las consideraciones específicas que prevalezcan en los Estados miembros de la zona del euro. En efecto, este planteamiento se ajusta a la propuesta de Reglamento relativa a los desequilibrios macroeconómicos, cuyo mecanismo de alerta prevé un análisis exhaustivo de los Estados miembros.

5.4 Además se propone que la imposición de depósitos con intereses, depósitos sin intereses y multas se aplique en cada caso de manera que se financien directamente mediante la

corrección de los elementos políticos causantes de una situación presupuestaria imprudente e insostenible, determinada esta última por las desviaciones con respecto a las disposiciones del componente preventivo. Además, su importe se calcularía en función de la magnitud de los elementos de gasto o ingreso que puedan considerarse directamente relacionados con la insostenibilidad de la política presupuestaria. Este enfoque evitaría el riesgo de que los depósitos y las multas se subvencionaran con cargo al gasto público que genera un alto rendimiento. Si bien se reconoce que no es nada fácil identificar comportamientos insostenibles, se debería realizar un esfuerzo por formular definiciones claras y viables desde el punto de vista operativo, que podrían ser útiles en este contexto.

5.4.1 Por otra parte, es indispensable que el depósito solamente se restituya una vez que el Estado miembro afectado se comprometa a destinar los fondos al gasto productivo. A este respecto, el recurso a enfoques basados en la relación coste-beneficio, similares a los utilizados en la asignación de los Fondos Estructurales y de Cohesión⁽¹⁹⁾, podría estar justificado.

5.5 Además hay que prestar la debida atención a las implicaciones de la ejecución, por cuanto la imposición del depósito sin intereses y la sanción se produciría en un momento en el que el marco económico y social del Estado miembro pudiera considerarse vulnerable. En consecuencia, cualquier recomendación formulada por la Comisión para poner en marcha el componente corrector debería estar sujeta a una evaluación de impacto al objeto de informar sobre la forma en que su aplicación conduciría efectivamente a mejoras de la calidad de la política presupuestaria en cada Estado miembro interesado y en la zona del euro en general. Es importante que la ejecución no genere una situación más fallida que la que intenta resolver.

5.6 El artículo 7 del Reglamento hace referencia a la distribución de los intereses y las multas percibidos por la Comisión, de forma proporcional a su participación en la renta nacional bruta de los Estados miembros de la zona del euro que no tengan un déficit o un desequilibrio excesivo. Con este fin, el sistema de reparto puede provocar mayores desequilibrios dentro de la unión monetaria, que pueden traducirse en divergencias más amplias entre los Estados miembros de la zona del euro, lo que va en contra de las necesidades de una unión monetaria.

5.7 A fin de fomentar el equilibrio entre los incentivos y los planteamientos punitivos en el componente corrector, el CESE propone que el Estado miembro interesado pueda obtener intereses de depósitos sin devengo de intereses una vez alcanzado el objetivo de una reducción de la deuda pública que, como mínimo, sea equivalente a dichos intereses y que pueda sostenerse en el futuro. En cambio, las multas se destinarían al Mecanismo Europeo de Estabilidad.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios y Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht y Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No.438.

⁽¹⁸⁾ Véase el dictamen del CESE, DO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽¹⁹⁾ Comisión Europea (2008), Dirección General de Política Regional, Guía del análisis costes-beneficios de los proyectos de inversión, junio de 2008.

5.8 La premisa subyacente a esta sugerencia es que el PEC debería servir de incentivo para promover el comportamiento sostenible más que de mecanismo estrictamente punitivo.

5.9 Aunque se reconoce que el propósito de impulsar una convergencia económica y presupuestaria fundamental tiene que estar basado en objetivos comunes, se arguye que tal vez un objetivo común deba aplicarse de forma flexible a la hora de evaluar la sostenibilidad presupuestaria en el futuro inmediato, al menos hasta que se alcance la suficiente convergencia económica fundamental entre países, pero también para tener en cuenta la forma asimétrica en que el reciente episodio de recesión ha golpeado a los distintos países miembros.

5.9.1 También es importante crear unas condiciones marco para que los distintos Estados miembros se beneficien de las externalidades de credibilidad positivas que se esperan de la existencia de un amplio espacio monetario. Por ello, cabe plantear que los países realicen esfuerzos en materia de saneamiento presupuestario, de acuerdo con su tamaño relativo dentro de la zona monetaria y su capacidad para emprender dichos esfuerzos, de manera que se alcance consistentemente el objetivo global común de la zona del euro. Este enfoque beneficiaría directamente a todos los países gracias a la credibilidad económica del conjunto de la zona y, en particular, las políticas aplicadas en los países mejor situados.

5.9.2 La eficacia de este enfoque depende en gran medida del mecanismo de supervisión propuesto por la Comisión, que garantizará que los países más rezagados se esfuercen en la medida de lo posible por alcanzar la convergencia a un ritmo óptimo. Asimismo es necesario insistir en la importancia de estadísticas correctas y en la mejora de las estadísticas y los informes a fin de garantizar la disponibilidad fiable y puntual de datos creíbles.

5.9.3 Por consiguiente, el Comité propone que de cara al futuro inmediato y hasta que no se alcance la suficiente convergencia económica entre los distintos Estados miembros, se utilice un sistema dual con un enfoque descendente y otro ascendente a fin de reforzar y complementar los esfuerzos actualmente en curso, encaminados a restablecer la sostenibilidad presupuestaria en la zona del euro introduciendo en ellos los elementos de flexibilidad necesarios de una manera planificada y bien regulada.

5.9.4 El enfoque descendente se basa en la fijación de un objetivo para toda la zona, determinando el esfuerzo de saneamiento presupuestario requerido a ese nivel. La consecución de este objetivo aumenta la credibilidad de la zona del euro en general y todos los países se beneficiarían de ello a título individual. El enfoque ascendente comportaría la distribución del esfuerzo a realizar por toda la zona en acciones que habrían de emprender los distintos Estados miembros. La distribución contemplaría una serie de criterios económicos objetivos, como el estado de desarrollo, las necesidades de inversión, el alcance de la reforma del sistema de pensiones, el alcance de la reforma estructural, la calidad de las finanzas públicas y la eficiencia de los sistemas tributarios. Además, este enfoque impediría que un planteamiento excesivamente restrictivo para el PEC causara un daño permanente al crecimiento en algunos países.

5.9.5 Este enfoque introduciría, por un lado, un elemento de solidaridad justificable en los países de la zona del euro, mientras que por otro sería un paso adelante hacia una mayor coordinación e integración fiscal. En presencia de una convergencia económica fundamental suficiente, la distribución ascendente de esfuerzos entre los Estados miembros equivale a una situación en que los distintos países persiguen objetivos numéricos comunes. Mientras tanto dejaría de existir el ejercicio de flexibilidad necesaria en cada país, como ha ocurrido a menudo en el pasado, sobre bases aparentemente puntuales y tal vez injustificables, pasando a formar parte de un sistema coherente y consistente de realización de los necesarios esfuerzos de saneamiento presupuestario en el conjunto de la zona del euro. Este enfoque podría favorecer mucho la credibilidad del sistema.

5.9.6 Este planteamiento es de naturaleza similar al adoptado para la derivación de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en virtud de la cual los Estados miembros fijan sus propios objetivos nacionales congruentes con los objetivos globales marcados para la UE. De hecho, el anexo 1 del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que presenta los distintos objetivos provisionales de los Estados miembros alude al hecho de que un elemento importante de la estrategia consiste en que cada Estado miembro fije su propio nivel de aspiraciones en lo referente a los objetivos globales de la Estrategia Europa 2020. Se afirma que el apoyo probable a tales objetivos es mayor gracias al debate político interno necesario para fijarlos, por cuanto el objetivo se fija teniendo en cuenta las situaciones de partida y los intereses nacionales. En este contexto, se puede proponer, asimismo, el establecimiento de períodos transitorios claros, con un calendario de saneamiento realista, para aquellos países que requieren un esfuerzo de saneamiento especialmente importante.

5.9.7 Este planteamiento propuesto no equivale a una dilución del mecanismo preventivo preconizado en la propuesta de la Comisión, puesto que se basa en una convergencia a largo plazo de todos los miembros de la zona del euro hacia los mismos objetivos cuantitativos. No obstante, tiene por objeto prever un marco formal que permita justificar los diferentes ritmos de convergencia de los distintos países de la zona del euro de manera muy similar a los planteamientos adaptados a las especificidades de cada país que propone la propia Comisión. Esto también se considera como una forma importante de aumentar la credibilidad del sistema integrando formalmente la flexibilidad en los planes de convergencia específicos de cada país.

5.10 Por último, es importante señalar que el diálogo social está llamado a desempeñar un papel importante. A escala nacional, el diálogo social es importante para el desarrollo de un marco político nacional centrado en la política presupuestaria y la supervisión macroeconómica. Un diálogo político y social maduro y amplio permite la confrontación de retos sociales y económicos, en particular los de mayor calado, como la reforma del sistema de pensiones y el gasto sanitario. Para que los Gobiernos alcancen objetivos como la sostenibilidad presupuestaria y el equilibrio macroeconómico tiene que existir un alto grado de asociación y colaboración social, incluido el consenso político.

5.10.1 El CESE también está llamado a desempeñar un papel importante a través del establecimiento de un diálogo eficaz entre sus miembros sobre la sostenibilidad presupuestaria. Con este fin, el CESE puede formular, en estrecha coordinación con el diálogo social nacional, recomendaciones y propuestas de reforma. Según se propone en el Dictamen sobre el tema «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», el CESE podría celebrar sesiones anuales monográficas para debatir las recomendaciones y propuestas de reforma. Además, el CESE debe desempeñar un papel con vistas a garantizar que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil estén sensibilizados con los objetivos de la UE que conducen al desarrollo social y económico.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro»

[COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD)]

y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos»

[COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD)]

(2011/C 218/09)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 1 de diciembre de 2010, de conformidad con los artículos 136 y 121.6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro»

COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD) y la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos»

COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2011.

En su 471º Pleno, de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 189 votos a favor, 2 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente que la Comisión Europea haya comprendido –en el marco del refuerzo de la gobernanza europea– la necesidad de prestar una mayor atención a los desequilibrios de carácter macroeconómico, en pie de igualdad con los déficits presupuestarios públicos, como factores de inestabilidad económica, financiera y social de las economías de los Estados miembros (EM) de la Unión Europea (UE).

1.2 El CESE reconoce que la actual crisis económica, en efecto, ha puesto a dura prueba la salud económica, social e incluso política de la Unión Europea en general, y de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en particular. Por lo que respecta a la prevención de la crisis, no ha sido suficiente considerar sólo la dimensión cuantitativa del crecimiento económico de un país, ya que habría sido necesario evaluar también la calidad de dicho crecimiento, o lo que es lo mismo, identificar los factores macroeconómicos que permiten (o no) la sostenibilidad de dicha dinámica.

1.3 El CESE espera que el refuerzo de la gobernanza económica europea se lleve a cabo prestando la misma atención a las exigencias de la estabilidad y a las de un crecimiento generador de empleo.

1.4 Por ello, el CESE espera que el refuerzo de la gobernanza económica, piedra angular de las políticas económicas, sociales y de cohesión de la UE, contribuya verdaderamente a conseguir los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020 y en la nueva política de cohesión europea.

1.5 El CESE se propone contribuir a encontrar el amplio consenso necesario para reforzar eficazmente la gobernanza económica, poniendo de relieve, por un lado, algunas limitaciones y riesgos inherentes al planteamiento seguido por la Comisión y, por otro, el gran potencial que entraña.

1.6 Si, como ha subrayado la Comisión ⁽¹⁾, la aparición y persistencia de desequilibrios de carácter macroeconómico en los Estados miembros son imputables a factores de competitividad, y si por competitividad se entiende –siguiendo la misma definición que da la Comisión– «la capacidad de la economía para garantizar a la población un nivel de vida cada vez mayor y una tasa de empleo alta sobre bases sostenibles» ⁽²⁾, se deduce la necesidad, subrayada por el CESE, de considerar un abanico más amplio de causas económicas, financieras y sociales para evaluar tales desequilibrios.

⁽¹⁾ Comisión Europea - DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

⁽²⁾ (COM(2002) 714 final).

1.7 Por ello, el CESE considera que el cuadro de indicadores para la evaluación de los desequilibrios debería estar compuesto por indicadores económicos, financieros y sociales. En este contexto, el CESE hace hincapié en la necesidad de considerar los desequilibrios derivados de la elevada y creciente desigualdad distributiva dentro de los Estados miembros, que constituyen una de las causas de la reciente crisis económica y financiera ⁽³⁾.

1.8 Las diferencias macroeconómicas no solo son resultado de la unión monetaria, sino también de la creación del mercado interior. La distribución transfronteriza del trabajo se basa en las diferentes ventajas y desventajas competitivas de los diferentes mercados. Las medidas previstas, por tanto, no deberían intentar nivelar las diferencias, ya que éstas se deben a las dinámicas del mercado interior y no tienen efectos negativos.

1.9 Por lo que respecta a la evaluación de los desequilibrios macroeconómicos, el CESE subraya la necesidad de llegar a una evaluación correcta y equitativa tanto de los factores de competitividad vinculados a los precios como de los factores de competitividad no vinculados a los mismos.

1.10 El CESE espera que se amplíe la reflexión sobre los indicadores que formarán parte del cuadro de indicadores previsto por la Comisión, para conseguir la participación –a nivel europeo y nacional– de un gran número de agentes institucionales y organismos representativos de la sociedad civil, como el propio CESE y el Comité de las Regiones.

1.11 El CESE considera que el cuadro de indicadores propuesto por la Comisión en el ámbito del mecanismo de alerta debe ser considerado esencialmente como un instrumento para una primera evaluación, a causa de los problemas técnicos inherentes al planteamiento (fijación de los umbrales de alerta, «peso» que cabe atribuir a las diferentes fuentes de desequilibrio, período temporal que procede considerar). Por consiguiente, deberá ir seguido de una evaluación económica más amplia y profunda de los desequilibrios del Estado miembro en cuestión.

1.12 El CESE subraya el peligro de no dar por descontada la relación entre la identificación de los desequilibrios, la intervención de las medidas correctoras y el restablecimiento del equilibrio en plazos suficientemente razonables. En este contexto entran en juego otros factores que pueden aumentar el desfase: a) las complejas interrelaciones entre objetivos e instrumentos macroeconómicos; b) el control indirecto de los instrumentos por parte de los responsables políticos; c) la posible ineficacia del sistema de sanciones propuesto para los países de la UEM.

1.13 El CESE subraya el riesgo de que eventuales medidas restrictivas de reequilibrio puedan conducir a favorecer políticas procíclicas, amplificando y prolongando la actual fase de contracción económica. Incluso es posible que la combinación de las políticas económicas prescritas en los diferentes Estados

miembros, porque son necesarias para subsanar los desequilibrios internos, resulte en realidad inapropiada para el conjunto de la UE.

1.14 El CESE considera que, en el ámbito de las medidas para prevenir los desequilibrios macroeconómicos esencialmente vinculados a exposiciones excesivas del sector privado a los créditos, se ha subestimado la capacidad de supervisión y control que pueden ejercer el Banco Central Europeo (BCE), el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y la Autoridad Bancaria Europea. Por ello el CESE solicita que, en el marco de la coordinación entre los organismos citados, se faciliten las condiciones necesarias para garantizar la eficaz vigilancia directa o indirecta del sistema bancario, junto con las oportunas intervenciones para la regulación del crédito y cuyos criterios (de regulación) deberán definirse debidamente.

1.15 El CESE subraya que, en el paquete normativo para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos, falta una oportuna reflexión sobre el presupuesto de la UE. Habida cuenta de los choques asimétricos en los Estados miembros de la zona del euro, se impone la necesidad de recurrir a instrumentos de reequilibrio del sistema macroeconómico. En este contexto, el CESE hace hincapié en la conveniencia de evaluar las posibilidades que brindaría un sistema de presupuesto de la UE más flexible y con más recursos que en la actualidad. Ello permitiría efectuar las transferencias necesarias de las áreas beneficiadas por los choques a las perjudicadas, por medio de estabilizadores automáticos o mediante la financiación de proyectos paneuropeos de inversión (por ejemplo, a través de la emisión de euro-obligaciones) ⁽⁴⁾.

1.16 El CESE insiste en que una eficaz coordinación de las políticas económicas europeas –capaz de suscitar una fuerte legitimidad democrática entre los ciudadanos europeos– requiere necesariamente asignar un papel más incisivo al Parlamento Europeo (PE), el CESE y el Comité de las Regiones; o sea, a las instituciones representativas de los ciudadanos, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil ⁽⁵⁾.

1.17 El CESE considera que el PE puede ser decisivo a la hora de compartir el marco macroeconómico de referencia, los problemas prioritarios que se impone afrontar y la identificación de las políticas económicas que cabe activar. En este contexto, el PE puede ser el lugar en el que se acuerde, junto con los demás órganos institucionales europeos, una estrategia

⁽³⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010 (pp. 67-73).

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, mayo de 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, n. 22, febrero de 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, diciembre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ De los puntos 1.15 a 1.18 se reiteran las mismas recomendaciones formuladas en el Dictamen ECO/282 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», DO 2011/C 107/02, p. 7.

común que no se limite a enunciar normas y procedimientos formales, sino que detalle las políticas concretas para aumentar la confianza y responder a las expectativas de los ciudadanos europeos.

1.18 El CESE acoge favorablemente las conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011, según las cuales el CESE será incluido en la «estrecha cooperación» mantenida durante el Semestre Europeo «con el fin de garantizar una amplia responsabilización» en las medidas. Declara su disposición a colaborar plenamente y acogería con satisfacción que el Consejo entablara los debates correspondientes con el CESE lo antes posible.

1.19 El CESE –en calidad de foro del diálogo civil– podría convocar una reunión anual específica (en otoño) para debatir las recomendaciones a los Estados miembros mediante un intercambio de puntos de vista entre los respectivos consejos económicos y sociales nacionales, los parlamentos nacionales y el PE, lo que propiciaría tanto la evaluación de las estrategias adoptadas como su difusión y adhesión a nivel nacional.

1.20 El CESE espera que se promueva un uso más intenso del diálogo macroeconómico, para no dejar la prevención y corrección de los desequilibrios solo a la Comisión y a los gobiernos de los Estados miembros. El diálogo macroeconómico sería así un instrumento para evaluar, de común acuerdo entre los gobiernos y los interlocutores sociales, la situación económica a nivel de la UE y las intervenciones procedentes, en estrecha relación con los procesos de diálogo social y de concertación a nivel nacional, para que las dinámicas del conjunto de la UE sean coherentes con las de los Estados miembros.

2. La corrección de los desequilibrios macroeconómicos internos propuesta por la Comisión Europea en las Comunicaciones COM(2010) 525 y 527 final

2.1 El 30 de junio de 2010 la Comisión Europea presentó la Comunicación «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE»⁽⁶⁾. Con dicha Comunicación, la Comisión ha pretendido proseguir lo ya enunciado en la Comunicación «Reforzar la coordinación de las políticas económicas»⁽⁷⁾.

2.2 La Comisión y la task force del Presidente Van Rompuy, a la luz de la crisis financiera internacional, reconocen que el respeto de los parámetros fijados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento –y posteriormente reforzados en el ámbito de la reforma de la gobernanza– no es suficiente para garantizar la estabilidad de la UEM. Asimismo, la presencia de desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros puede perjudicar al conjunto del sistema económico europeo, contribuyendo tanto al deterioro de las finanzas públicas como al desarrollo de tensiones en los mercados financieros.

2.3 Sobre esa base, el 29 de septiembre de 2010, la Comisión presentó un paquete legislativo compuesto por seis propuestas⁽⁸⁾ dirigidas a establecer un marco normativo para prevenir y corregir en los Estados miembros tanto los desequilibrios presupuestarios (en relación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento)⁽⁹⁾ como los de carácter macroeconómico. El objeto del presente Dictamen es la propuesta de la Comisión para la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, que, a su vez, se basa en los Reglamentos COM(2010) 525 y 527 final que tratan respectivamente de las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos con sanciones limitadas a los países de la UEM y del mecanismo de alerta al que están sometidos todos los Estados miembros.

2.3.1 El mecanismo de alerta para todos los Estados miembros está compuesto por:

- la evaluación periódica de los riesgos derivados de los desequilibrios macroeconómicos en cada Estado miembro, basándose en un marco de referencia compuesto por indicadores económicos y umbrales orientativos de alerta (cuadro de indicadores);
- la identificación, por parte de la Comisión (sobre la base de una lectura económica y no mecánica del cuadro de indicadores), de los Estados miembros que se considera que presentan riesgo de desequilibrio, a fin de evaluar la verdadera gravedad de la situación;
- un análisis profundo de la situación económica general de los Estados miembros que presenten un cuadro de indicadores particularmente negativo;
- en caso de verdadero riesgo, la eventual recomendación por parte de la Comisión al Estado miembro interesado para que corrija el desequilibrio, en el ámbito de las demás recomendaciones políticas previstas en el semestre europeo (artículo 121.2 del TFUE);
- en caso de un serio riesgo de desequilibrio o de que, en la zona del euro, éste se pueda transmitir a los otros Estados miembros poniendo en peligro el buen funcionamiento de la UEM, la eventual apertura de un procedimiento por desequilibrios excesivos (artículo 121.4 del TFUE).

2.3.2 El procedimiento por desequilibrios excesivos requiere la presentación al Consejo de la UE, por parte de los Estados miembros, de un plan de medidas correctoras. Si se considera que éstas son adecuadas, el procedimiento queda suspendido hasta que se aplique el plan corrector acordado, pero el Estado miembro deberá informar periódicamente al Consejo Ecofin sobre los progresos efectuados. El procedimiento se cerrará solo cuando el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, considere que el desequilibrio se ha reducido suficientemente y ya no puede ser considerado excesivo.

⁽⁸⁾ Para más detalles: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre «Supervisión presupuestaria en la zona del euro» (Véase la página 46 del presente Diario Oficial).

⁽⁶⁾ COM(2010) 367 final, objeto del Dictamen CESE «Reforzar la coordinación de las políticas económicas»; DO 2011/C 107/02 p. 7.

⁽⁷⁾ COM(2010) 250 final.

2.3.3 Solo para los países de la UEM, en caso de incumplimiento frente a desequilibrios excesivos, se impondrán sanciones (como máximo, el 0,1 % del PIB) cuando el Estado miembro, tras dos plazos sucesivos, no presente un adecuado plan de medidas correctoras o no aplique las medidas previstas.

2.4 El instrumento fundamental para activar el mecanismo de alerta sobre los desequilibrios macroeconómicos es el cuadro de indicadores propuesto por la Comisión, junto con un análisis específico de la situación económica de los Estados miembros. Sus características son:

- i) un número limitado de indicadores para señalar los desequilibrios y problemas de competitividad;
- ii) umbrales de alerta cuya superación desencadenará el estado de observación;
- iii) la posibilidad de umbrales diferenciados según se pertenezca o no a la zona del euro;
- iv) un carácter «evolutivo», porque la composición de los indicadores deberá adecuarse, con el tiempo, a los cambios de las diversas fuentes de desequilibrio.

2.4.1 Tras los primeros trabajos de la Comisión sobre la elección de los indicadores, el cuadro de indicadores ⁽¹⁰⁾ debería estar compuesto por los que se exponen a continuación, teniendo en cuenta que los tres primeros se refieren a la posición del Estado miembro respecto al exterior, mientras que los cuatro últimos se refieren a su situación interna:

- **la balanza por cuenta corriente respecto al PIB**, que refleja la posición neta, acreedora o deudora, respecto al resto del mundo;
- **la posición financiera neta con el exterior respecto al PIB**, que representa la contrapartida en términos de stock de la balanza por cuenta corriente;
- **la variación del tipo de cambio real efectivo** basado en el coste por unidad de trabajo, que da un índice sintético de la competitividad del país (con umbrales diferenciados para la zona del euro);
- **la variación del precio real de la vivienda**, para controlar la aparición de burbujas especulativas o, como alternativa, **la variación de la cuota del valor añadido en el sector inmobiliario** sobre el total;
- **la deuda del sector privado respecto al PIB**, para estimar la vulnerabilidad del sector privado frente los cambios del ciclo económico, de la inflación y del tipo de interés;

⁽¹⁰⁾ Comisión Europea – DG ECFIN, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism and a structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee, 11 de noviembre de 2010 (véase Centro Europa Ricerche - CER, 2011, *Vincoli Esteri*).

— **la variación del crédito concedido al sector privado**, que representa la contrapartida en términos de flujo del stock del endeudamiento privado;

— **la deuda pública respecto al PIB**, como indicador tradicional del estado de las finanzas de los Estados miembros.

3. La persistencia de las diferencias de competitividad en la zona del euro

3.1 La presencia de desequilibrios macroeconómicos dentro de los Estados miembros obedece a las persistentes divergencias entre la demanda y la oferta agregada en los Estados miembros, que llevan a superávits o déficits sistemáticos en el ahorro global de una determinada economía. Ello se debe a múltiples factores que influyen en la demanda y la oferta agregada, y que tienden a influir negativamente en el funcionamiento de la economía de los Estados miembros, de la UEM y del conjunto de la UE.

3.2 Por consiguiente, cabe acoger favorablemente la nueva atención que la Comisión pretende prestar a los desequilibrios de carácter macroeconómico en los Estados miembros –en pie de igualdad con los déficits presupuestarios públicos– como factores de inestabilidad económica y financiera para el conjunto de la UE.

3.3 Después de más de una década en que la Comisión, en el marco de la UEM, ha considerado los presupuestos públicos equilibrados como objeto exclusivo de vigilancia, se ha introducido un planteamiento que permite una evaluación seguramente más completa de los resultados nacionales y ampliada a todos los Estados miembros. Cada vez es más evidente que no es suficiente considerar sólo la dimensión cuantitativa del crecimiento económico de un país, sino que es necesario evaluar también la calidad del propio crecimiento, o lo que es lo mismo, identificar los factores macroeconómicos que constituyen la base de la sostenibilidad (o no) de tal dinámica.

3.4 Con la constitución de la UEM se creyó erróneamente que las diferencias de competitividad entre los Estados miembros serían de carácter temporal. Pero la experiencia del euro, además de mostrar el carácter persistente de tales divergencias, ha puesto de relieve que éstas amenazan a los miembros de la propia UEM, creando posiciones difícilmente sostenibles, como las crisis financieras de estos últimos meses están demostrando.

3.4.1 En particular, en el curso de la década anterior a la crisis económica se manifestó una persistente divergencia en la productividad –expresada como tipo de cambio real efectivo– y en la competitividad (evolución de las exportaciones) entre los países de la zona del euro (figuras 1 y 2 del anexo) ⁽¹¹⁾. El carácter excepcional de tal situación no estriba tanto en su manifestación como en su prolongación en el tiempo, porque en los casos precedentes (años setenta y ochenta), las divergencias se esfumaron rápidamente al alinearse los tipos de cambio nominales de los países interesados.

⁽¹¹⁾ Comisión Europea – DG ECFIN, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, n. 1/2010.

3.4.2 Tales divergencias han tenido repercusiones en las balanzas comerciales de los Estados miembros. La balanza comercial de Alemania y del grupo de países «periféricos» formado por Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España muestra que han tomado un rumbo opuesto, y los retrocesos parecen ser equivalentes a los avances ⁽¹²⁾ (figuras 3 y 4 del anexo). Esta dinámica no muestra un carácter temporal, sino que las divergencias tienden a aumentar a partir de la constitución de la UEM, si bien la crisis de 2008 parece reducirlas.

3.4.3 La perpetuación de las divergencias en la competitividad y las exportaciones tiende a reflejarse en las balanzas de pagos por cuenta corriente y en la posición neta respecto a los activos extranjeros (figuras 5 y 6 del anexo), lo que genera situaciones difícilmente sostenibles a medio plazo para algunos Estados miembros de la zona del euro.

4. Puntos críticos de la intervención propuesta

4.1 En este contexto sumamente problemático, que requiere soluciones viables, persiste sin embargo cierta perplejidad ante el planteamiento seguido por la Comisión y, por consiguiente, ante los riesgos que dicho enfoque podría conllevar.

4.2 Si, tal como ha subrayado la Comisión ⁽¹³⁾, la manifestación y persistencia de desequilibrios de carácter macroeconómico son imputables a factores de competitividad y, si por competitividad se entiende –según la propia definición que da la Comisión– «la capacidad de la economía para garantizar a la población un nivel de vida cada vez mayor y una tasa de empleo alta sobre bases sostenibles» ⁽¹⁴⁾, el CESE estima conveniente considerar un amplio abanico de causas económicas, financieras y sociales que dan lugar a tales desequilibrios macroeconómicos y, por consiguiente, una amplia serie de indicadores que cabría incluir en el cuadro de indicadores para señalar los potenciales desequilibrios macroeconómicos.

4.2.1 Entre los factores de competitividad encontramos tanto los relacionados con los precios (sintetizados en el tipo de cambio real efectivo) como los factores no relacionados con los mismos, pero que son igualmente importantes. A este respecto se han incluido las diferenciaciones de producto, el contenido tecnológico de los bienes producidos, la calidad de los servicios relacionados con el producto (servicios de asistencia), etc. Estos factores representan toda una serie de elementos determinantes a la hora de definir la competitividad de un sistema productivo que, si bien es difícilmente cuantificable con un solo indicador, requeriría sin embargo un oportuno esfuerzo a fin de identificar variables adecuadas para señalar su nivel y dinámica en los Estados miembros de la UEM.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, Note for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, septiembre de 2010.

⁽¹³⁾ Comisión Europea - DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - La política industrial en la Europa ampliada (COM (2002) 714 final).

4.2.2 Tras los primeros trabajos de la Comisión sobre la selección de los indicadores, parece ser que se ha subestimado el impacto de las grandes desigualdades crecientes en los Estados miembros que dan lugar a los desequilibrios, en un largo período de tiempo (al menos en los últimos veinte años) caracterizado por grandes disparidades en el reparto de los recursos y las remuneraciones. Se hace particular referencia a su papel desencadenante de la crisis económica y financiera, a causa de los desequilibrios entre la expansión global de la oferta de bienes y servicios y la disminución del poder adquisitivo de los consumidores ⁽¹⁵⁾.

4.2.3 El conjunto de indicadores que hay que incluir en el cuadro de indicadores debería ser capaz de identificar los factores susceptibles de generar desequilibrios en la demanda y la oferta agregada a consecuencia de fenómenos de carácter macroeconómico, financiero y social. Por ejemplo, podría ser útil incluir en el cuadro de indicadores tanto el índice de concentración de Gini, que muestra valores particularmente elevados para los países mediterráneos y anglosajones ⁽¹⁶⁾, como la diferencia entre la producción actual y la producción potencial de un país (*output gap*), lo que permitiría tener en cuenta su ciclo económico.

4.2.4 Por consiguiente, es conveniente que la reflexión sobre los indicadores que cabe incluir en el cuadro de indicadores se amplíe para abarcar –a nivel nacional y europeo– el número más amplio posible de agentes institucionales y organismos representativos de la sociedad civil organizada, como el CESE y el Comité de las Regiones.

4.3 Por otra parte, en el planteamiento de la Comisión, el paralelismo entre la gobernanza fiscal y la gobernanza macroeconómica parece débil y poco fundado científicamente. En efecto, si bien hay motivos válidos para tener bajo control la política fiscal de los Estados miembros de la UEM ⁽¹⁷⁾, respecto a los desequilibrios macroeconómicos internos las razones y modalidades de la coordinación parecen mucho más controvertidas, aunque el procedimiento de vigilancia se deba a exigencias concretas ⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Dadas las múltiples causas de desequilibrio, los factores que se impone supervisar conjuntamente son, en efecto, numerosos (intercambios con terceros países, costes de producción, disparidades en el reparto de los recursos, factores de productividad relacionados con el precio y no relacionados con el mismo, burbujas inmobiliarias y financieras especulativas, etc.) y también interactúan con elementos culturales y sociales

⁽¹⁵⁾ ILO-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010 (pp. 67-73).

⁽¹⁶⁾ OCDE, Distribución de las rentas y pobreza en los países de la OCDE: ¿un crecimiento desigual?, octubre de 2008.

⁽¹⁷⁾ Relacionados con las consecuencias negativas que, debido al tipo de interés común, se propagan de los países muy endeudados a los que presentan un buen comportamiento en el interior de una unión monetaria. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, capítulo 10 (Economía de la unión monetaria, Il Mulino, 2009).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

externos al sistema productivo (por ejemplo, las preferencias y los comportamientos de consumidores y ahorradores). Además de los problemas de definición y selección de tales factores, se plantea el problema de fijar los umbrales de alerta o el problema de cómo «sopesar» las diferentes fuentes de desequilibrio ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 A ello hay que añadir que, en realidad, no es muy evidente la relación entre la identificación de los desequilibrios (mediante los umbrales de alerta), las intervenciones correctoras y el posterior regreso a una situación de equilibrio en un plazo razonable. No es seguro que la intervención para garantizar el reequilibrio macroeconómico permita dar con las respuestas de política económica más adecuadas. Decisiones equivocadas podrían, en cambio, favorecer políticas procíclicas, amplificando y prolongando la actual fase de contracción económica con intervenciones restrictivas cuando, por el contrario, serían necesarias intervenciones expansivas para aumentar la demanda. Incluso es posible que la combinación de políticas económicas prescritas a los diferentes Estados miembros, porque son necesarias para superar los desequilibrios internos, resulte en realidad inapropiada para el conjunto de la UE.

4.3.3 Los indicadores que parece privilegiar la Comisión, a los fines de la vigilancia –sobre todo los precios y salarios y, por consiguiente, la competitividad– dependen, en primer lugar, de agentes externos a la esfera pública (las empresas y sindicatos) y, por consiguiente, son controlados sólo indirectamente y con retraso por la política económica, mediante incentivos, regulación de la competencia y diálogo social. Todo ello hace que tales variables sean poco propensas a los automatismos e impidan que la intervención se efectúe a su debido tiempo, y no es casualidad que la propuesta de la Comisión haga hincapié en la necesidad de flexibilidad a la hora de aplicar las nuevas normas y de su continua evolución.

4.4 Por otra parte, en el paquete legislativo propuesto falta una oportuna reflexión sobre la política monetaria y crediticia. Un terreno, éste, más fértil y propicio para una mayor coordinación, en el ámbito de la supervisión financiera y el control de la acumulación excesiva de deudas (y, paralelamente, de créditos) en el sector privado ⁽²⁰⁾, y sobre el que el CESE ya ha avanzado algunas propuestas ⁽²¹⁾. La propuesta no plantea en absoluto el papel de estabilidad económica que –en el respeto de la autonomía estatutaria de que disfruta justamente– podría desempeñar el Banco Central Europeo (BCE), junto al Sistema Europeo de Bancos Centrales y a los recién constituidos Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y Autoridad Bancaria Europea.

4.4.1 Estos últimos, al menos potencialmente, parecen capaces de instaurar una política europea de vigilancia del crédito

más prudente y atenta que en el pasado, cuando normas y prácticas inadecuadas han permitido los excesos y, en consecuencia, han hundido a algunos Estados miembros en la crisis, poniendo en peligro la estabilidad de toda la UEM. En efecto, hay que recordar que algunos países actualmente en dificultades, como Irlanda y España, respetaban hasta 2007 las obligaciones impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con presupuestos equilibrados y baja deuda pública, mientras que por lo que respecta al crédito aumentaban la oferta que alimentaba la burbuja inmobiliaria, sin que las autoridades monetarias de la UE se ocupasen de esta excesiva expansión del crédito. Tales problemas también están vinculados al papel de las agencias de calificación crediticia y, en particular, al impacto de sus decisiones en las finanzas públicas de los Estados miembros, sobre lo que el CESE ya ha manifestado su propia preocupación ⁽²²⁾.

4.4.2 Por ello consideramos oportuna la atribución en la UE de poderes específicos para la supervisión y regulación que impidan una expansión excesiva del crédito en los Estados miembros, sobre todo en la concesión de créditos hipotecarios ⁽²³⁾. En una zona financiera integrada –como la de la UEM– sería deseable que los poderes de supervisión y regulación no se atribuyeran a las autoridades nacionales, sino a un tercer organismo. Precisamente a las nuevas autoridades financieras europeas se les podrían asignar competencias y facultades para ejercer eficazmente una vigilancia directa o indirecta del sistema bancario, junto con intervenciones de regulación del crédito y cuyos criterios (de regulación) deberán definirse debidamente.

4.5 Por último, en el paquete legislativo propuesto falta también una reflexión sobre el presupuesto de la UE. Como quiera que no se puede maniobrar ni en el tipo de cambio ni en el tipo de interés ⁽²⁴⁾, la posible eclosión de choques asimétricos en los Estados miembros de la zona del euro (o sea, las variaciones de la demanda o de la oferta, positivas en unos países y negativas en otros) hace necesario utilizar otros instrumentos de ajuste del sistema económico. Aparte de los precios y salarios, generalmente poco flexibles, la teoría económica considera que el único instrumento eficaz en tal situación es la presencia de un sistema de presupuesto más flexible y con más recursos que el actual. Ello permitiría efectuar transferencias de las áreas beneficiadas por los choques a las perjudicadas, ya sea mediante los estabilizadores automáticos o a través de la financiación de proyectos paneuropeos de inversión (por ejemplo, mediante la emisión de euro-obligaciones) ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Discussion Papers, Berlín, noviembre de 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, octubre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Las repercusiones de la crisis de la deuda pública en la gobernanza de la UE»; DO 2011/C 51/03 p. 15.

⁽²²⁾ Dictámenes del CESE sobre «Agencias de calificación crediticia»; DO 2009/C 277/25 p. 117 y las «Agencias de calificación crediticia»; DO 2011/C 54/12, p. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, septiembre de 2010, disponible en línea [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

⁽²⁴⁾ Si las variaciones positivas y negativas se compensan a nivel de la unión monetaria, entonces el Banco Central de la Unión no tendrá ningún motivo para intervenir en la política monetaria (cfr. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., cap. 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, mayo de 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet É., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, n. 22, febbraio 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, diciembre de 2010, disponible en línea www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 Para establecer un equilibrio entre los incentivos y las sanciones a la hora de corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, el CESE considera que las multas percibidas no deberían distribuirse entre los Estados miembros en función de su renta nacional bruta, como propone la Comisión, sino que deberían alimentar el mecanismo europeo de estabilización.

4.7 Asimismo, en el presente dictamen el CESE reitera ⁽²⁶⁾ que las normas y los automatismos corren el peligro no sólo de ser poco eficaces para prevenir las crisis graves, ya que éstas se deben casi siempre a acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, sino también de agravar la situación. Por un lado, pueden reducir la confianza en las instituciones de la UE, que, a los ojos de los ciudadanos europeos, abandonan las decisiones políticas para confiarse a los «tecnócratas de Bruselas», como demuestran los sondeos del Eurobarómetro ⁽²⁷⁾. Y por otro, consagran un planteamiento tradicional para la solución de los problemas que deja en un segundo plano las cuestiones del crecimiento, la igualdad social y el deterioro del medio ambiente, con el consiguiente riesgo de cortar de raíz las ambiciones de la Estrategia Europa 2020.

4.8 Parece ser que la propia perspectiva del corto plazo que condiciona las actividades financieras y que parecía haber sido identificada como factor latente de la crisis, se está afianzando ahora como línea directriz de la política europea ⁽²⁸⁾. Prevalecen las intervenciones puntuales –tanto en las instituciones de la UE como en el ámbito intergubernamental ⁽²⁹⁾– en respuesta a situaciones críticas que requieren una rápida decisión, o en paralelo a las evoluciones de la opinión pública de los Estados miembros más cruciales, que los políticos siguen con aprensión sobre todo en el marco de las continuas citas electorales.

5. Potencial de la intervención necesaria para resolver los desequilibrios macroeconómicos

5.1 Una eficaz coordinación de las políticas económicas europeas, que no se deje influir por la dinámica electoral y los repentinos cambios de la opinión pública, requiere un papel más determinante del Parlamento Europeo (PE), el Comité de las Regiones y el CESE; es decir, de las instituciones representativas de los ciudadanos y de la sociedad civil. Y es precisamente en este contexto donde la Comisión puede adquirir una gran legitimidad democrática para los procedimientos preventivos y correctores y, por consiguiente, puede encontrar el amplio consenso que parece necesario para su eficaz aplicación.

5.2 En particular, en el semestre europeo, tal como está concebido actualmente, se ha reservado al PE un papel secundario, limitado a la fase inicial de debate y primera orientación

del proceso de coordinación. En cambio, podría desempeñar un papel más útil y eficaz si se coordinara con la actividad de los parlamentos nacionales en la fase de debate y aprobación de los presupuestos de los diferentes Estados miembros. El PE puede incluso intervenir de manera decisiva para conseguir la adhesión al marco macroeconómico de referencia, a las prioridades que conviene establecer para los problemas que hay que afrontar, y a la identificación de las políticas económicas que procede activar. Puede ser el lugar en el que se acuerde una estrategia común que no se limite a enunciar normas y procedimientos formales, sino que entre en el detalle de las políticas concretas para aumentar la confianza y responder a las expectativas de los ciudadanos europeos.

5.3 El hincapié hecho en los desequilibrios competitivos requiere una creciente atención a las negociaciones entre los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil, sobre todo en la zona del euro, cuyos Estados miembros ya no disponen de la opción de ajustar el tipo de cambio. Por consiguiente, las relaciones entre los gobiernos, los interlocutores del diálogo social (sindicatos y asociaciones empresariales) y la sociedad civil deberían ser parte integrante de la estrategia definida por la Comisión.

5.4 Precisamente en este marco, el CESE –de conformidad con su papel como organismo consultivo de las instituciones europeas– puede contribuir a reforzar la gobernanza económica de la UE, en calidad de foro capaz de propiciar el diálogo entre las organizaciones representativas de la sociedad civil. El valor añadido del CESE es precisamente la representación en su seno de las organizaciones que pueden sostener –tras una atenta evaluación– el consenso para las políticas económicas en los Estados miembros. Ello permitirá al CESE aportar una importante contribución al compromiso y la responsabilización no sólo de los líderes políticos, sino también, y sobre todo, de los ciudadanos de los Estados miembros y del tejido productivo, social y civil del que se compone la UE.

5.4.1 El CESE podría organizar una sesión anual específica para debatir las recomendaciones y los medios para conseguir el consenso sobre las reformas nacionales, teniendo en cuenta el impacto social de las medidas adoptadas ⁽³⁰⁾. Tal debate podría tener lugar en otoño, tras la adopción formal de las recomendaciones por los Estados miembros, y sus conclusiones sentarían las bases para un intercambio de puntos de vista entre los comités económicos y sociales nacionales, los parlamentos nacionales y el PE, lo que propiciaría tanto la evaluación de las estrategias adoptadas como su difusión y adhesión a nivel nacional.

5.5 Por otra parte, habría que favorecer un uso más intenso y funcional del diálogo macroeconómico. Con un salto cualitativo, dicho diálogo podría constituir un instrumento para evaluar de manera compartida entre gobiernos e interlocutores sociales la situación económica de la UE y las intervenciones que cabe emprender, en estrecha relación con los procesos de diálogo social y de concertación a nivel nacional, a fin de hacer coherentes las dinámicas de la UE con las nacionales en el respeto de las compatibilidades sociales.

⁽²⁶⁾ Tal como se afirma en el Dictamen del CESE «Reforzar la coordinación de las políticas económicas»; DO C 107, 6.4.2011., p. 7.

⁽²⁷⁾ La disminución de la confianza concierne menos a las instituciones europeas como tales que a la convicción de que es útil formar parte de la UE. Datos del Eurobarómetro 73 – Primeros resultados, preguntas QA9a y QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 de diciembre de 2010.

⁽²⁹⁾ Por ejemplo, el Pacto sobre la Competitividad presentado por los Gobiernos de Francia y Alemania el 4 de febrero de 2011.

⁽³⁰⁾ Tal como se propuso en el Dictamen del CESE «Reforzar la coordinación de las políticas económicas».

5.5.1 La prevención y corrección de los desequilibrios no puede correr a cargo solamente de la Comisión y los gobiernos de los Estados miembros ⁽³¹⁾. El proceso de formación de los salarios y los precios representa un aspecto crucial en todo el mecanismo de control de los desequilibrios macroeconómicos y, por consiguiente, toda acción política a este respecto deberá tener en cuenta el artículo 135(5) del Tratado y contar con la participación de los interlocutores sociales, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. En este contexto, el diálogo macroeconómico a nivel europeo puede reforzarse mediante una estructura y una organización estables, y a nivel nacional

puede articularse mejor con los diálogos sociales y las instituciones competentes. Los gobiernos nacionales deberían apoyar e incentivar la presencia de empresas y sindicatos en estos organismos, así como las formas de negociación colectiva que se practican en los mismos. Frente a la complejidad y los retrasos incurridos en la corrección de los desequilibrios mediante reformas nacionales, el refuerzo del diálogo macroeconómico podría representar un instrumento más eficaz, oportuno y coordinado para mantener la coherencia entre las problemáticas macroeconómicas y las dinámicas del mercado de trabajo.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 de julio de 2010, disponible en línea www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010, disponible en línea www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco: Sistemas de garantía de seguros»

[COM(2010) 370 final]

(2011/C 218/10)

Ponente: **Joachim WUERMELING**

El 12 de julio de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Libro Blanco: Sistemas de garantía de seguros»

COM(2010) 370 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor, 7 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre los sistemas de garantía de seguros, y apoya los esfuerzos de la Comisión para proponer medidas de protección destinadas a los tomadores de seguros en el interior de la UE.

1.2 El CESE apoya los esfuerzos realizados por la Comisión encaminados a introducir normas armonizadas para la garantía de seguros. Coincide con la Comisión en la idea de utilizar una Directiva europea con un elevado nivel de protección en forma de armonización mínima, de modo que los sistemas nacionales también puedan prever un nivel de protección adicional. El sistema de garantía deberá establecerse como último recurso («last resort») cuando se hayan agotado otros instrumentos, como los de tipo prudencial.

1.3 Debería tenerse en cuenta al respecto que en los últimos años se han adoptado precauciones mucho mayores para la solvencia de las empresas de seguros mediante la supervisión y requisitos de capital propio. El porcentaje de concursos de acreedores en las empresas de seguros es bajo en la práctica y debería seguir bajando gracias a estas medidas. Esta circunstancia debería tomarse en consideración en el diseño de los sistemas de garantía, para que los beneficios y los costes guarden una relación equilibrada. Por este motivo, el CESE se pronuncia a favor de procedimientos de la UE que, por una parte, logren el objetivo de dar garantías a los consumidores y a los trabajadores y, por otra, mantengan un nivel reducido de gasto para las empresas y los asegurados.

1.4 El CESE considera acertado que en el Libro Blanco la Comisión explique los problemas que plantea la cuestión de una cobertura ilimitada de los sistemas de garantía. Debe evitarse que empresas sólidas de seguros se vean en dificultades debido a obligaciones de responsabilidad ilimitadas. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción que en el Libro Blanco la Comisión considere introducir limitaciones de las reclamaciones.

1.5 La Comisión debería prestar especial atención, en caso de una iniciativa legislativa, a la cuestión de cuál puede ser el momento adecuado para aplicar el sistema de garantía de seguros. No obstante, deberían agotarse todas las posibilidades de intervención de tipo prudencial antes de poner en marcha el sistema de garantía. Para poner en marcha el sistema de garantía de seguros debería bastar con no cumplir los requisitos en materia de capital de solvencia obligatorio con arreglo a Solvencia II («Solvency Capital Requirement»).

1.6 El CESE recomienda, en lo que se refiere a la dotación financiera del sistema, volver a estudiar las distintas opciones sobre la base de los resultados del «quinto estudio cuantitativo de impacto (QIS4)» sobre «Solvencia II». Se podría recomendar el establecimiento de un nivel de protección determinado a escala de la UE, y fijar la dotación específica en función de los correspondientes riesgos nacionales y de las distintas ramas.

1.7 Teniendo en cuenta los sistemas nacionales de garantía existentes, la normativa europea debería establecer un nivel de protección elevado y adecuado. Las cuestiones relativas a su desarrollo podrían dejarse en manos de los Estados miembros, como la recaudación detallada de las contribuciones, el plazo de financiación, la posibilidad de optar por la indemnización o la reconducción y la introducción de sistemas de garantía específicos para las distintas ramas.

2. Introducción

2.1 Las compañías de seguros cubren riesgos elementales para los consumidores, como la enfermedad, los accidentes o la responsabilidad civil, y proveen para la vejez ⁽¹⁾. El concurso de acreedores de una empresa de seguros puede conducir a una pérdida irreparable de la totalidad o de una parte importante del patrimonio del consumidor y puede conducirlo a la pobreza.

2.1.1 La cuestión de la necesidad de un sistema de garantía de seguros se plantea de manera diferente en las distintas ramas de seguros. Mientras que en los seguros de vida siempre existe el peligro de perder el capital ahorrado, esto no sucede en los seguros de siniestros.

⁽¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 38, pt. 1.4.

2.1.2 Los seguros de vida, basados en la acumulación de capital, están destinados a proveer a largo plazo para la vejez o para los supervivientes. Con su pérdida y sin garantía frente a las insolvencias se deprecia un componente importante de la prevención privada. En casos graves deberían intervenir los sistemas sociales estatales. Por lo tanto, el CESE considera que aquí es más urgente introducir sistemas de garantía.

2.1.3 En el caso de los seguros de siniestros y de responsabilidad civil, debe protegerse a los tomadores de seguros si en el momento de producirse la insolvencia tienen pendiente una reclamación por daños aún no resuelta. Para los demás asegurados no se plantea, sin embargo, el problema de la obtención de un nuevo contrato con otra aseguradora en condiciones más desfavorables debido al envejecimiento del tomador del seguro o al deterioro de su salud durante el tiempo transcurrido. Puede conseguirse en el mercado un nuevo contrato, por lo general en condiciones similares.

2.2 Según los datos de la Comisión, de las 5 200 empresas de seguros existentes (datos correspondientes a 2008) solo 130 suspendieron pagos desde 1994. Hay que tener en cuenta que las empresas están obligadas por ley a mantener un capital propio con el que puedan satisfacerse en su totalidad o al menos parcialmente las reclamaciones de los tomadores de seguros en estos casos.

2.3 Hasta ahora no se había considerado necesario introducir sistemas de garantía al nivel europeo para los raros casos de insolvencia de una aseguradora. Aunque la Comisión inició en 2001 los trabajos preliminares para una directiva, el proyecto fue abandonado. Los sistemas colectivos de garantía de seguros no son habituales en las economías de mercado, pero han sido ampliamente introducidos en el sector de las finanzas a fin de tener en cuenta los riesgos específicos para los consumidores.

2.4 En el sector bancario ya existe desde 1994 una garantía de depósitos al nivel europeo contra el peligro de una retirada masiva de fondos fuertemente desestabilizadora de los mercados financieros ⁽²⁾, que ahora va a actualizarse ⁽³⁾. No obstante, los riesgos en el sector de los seguros no son los mismos que los de los bancos. Concretamente, no hay riesgo de retirada masiva de fondos ni necesidad de refinanciación. Por lo tanto, para los seguros debe establecerse un sistema eficaz estructuralmente distinto al de la banca.

2.5 A fin de proteger a los clientes de la pérdida de sus reclamaciones de indemnización, el legislador ha adoptado importantes precauciones en el sector de los seguros: una amplia supervisión proactiva, elevados requisitos en materia de capital propio, normas estrictas para la inversión de capital y la protección de los derechos adquiridos en la legislación concursal. Con la aplicación de la Directiva «Solvencia II» se reduce aún más el riesgo de dificultades financieras de las empresas de seguros ⁽⁴⁾.

2.6 Además, los riesgos del seguro directo quedan asegurados expresamente mediante los reaseguros, lo cual reduce aún más el riesgo de concurso de acreedores. Mediante la concentración y diversificación de una multitud de riesgos con el reaseguro se crea una mayor solidaridad entre las aseguradoras, que protege mejor a los consumidores.

2.7 Asimismo, la Comisión Europea, a raíz de la crisis de los mercados financieros, se ha planteado la supervisión financiera desde una base europea, completamente nueva. En este contexto, y en relación con el sector de los seguros, hay que incluir también la creación de una «Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación» (EIOPA).

2.8 El sector de los seguros ha permanecido en gran medida estable en la crisis financiera. No ha sido su desencadenante ⁽⁵⁾, pero se ha visto afectado por sus consecuencias. Las empresas europeas de seguros han tenido que proceder a amortizaciones, y el mantenimiento de los bajos tipos de interés debido a las acciones de rescate y a la política monetaria dificulta a las aseguradoras la obtención de la rentabilidad necesaria de las inversiones de capital. Los casos espectaculares de dificultades sufridos por el sector, como el de la norteamericana AIG o recientemente Ambac, no surgieron a raíz de la actividad aseguradora clásica, sino por los negocios de seguros similares a los bancarios. Esto también es posible que suceda en el futuro, sobre todo en el caso de empresas y conglomerados financieros que tienen tanto negocios bancarios como de seguros.

2.9 En doce de los 27 Estados miembros ya existen sistemas de garantía para los seguros ⁽⁶⁾. Son muy complejos: En algunos Estados miembros solo existe una garantía para determinadas ramas. Además, la cobertura de los sistemas es diversa, existiendo también parcialmente garantías estatales.

2.10 Los consorcios de seguros que ejercen sus actividades en toda Europa trabajan en los mercados nacionales por regla general con filiales nacionales independientes que contribuyen a los sistemas nacionales de garantía correspondientes. En caso de dificultades de una gran empresa europea, los sistemas nacionales de garantía bastarían, por regla general, para proteger a los clientes. No obstante, el CESE propone que se prevea un sistema de garantía europeo para las empresas de seguros con actividades transfronterizas, para intervenir en caso de que no sean suficientes los sistemas de garantía nacionales.

2.11 Los costes generados por un sistema de garantía se trasladan en último término a los tomadores de seguros en forma de primas más elevadas. Es cierto que el consumidor individual queda protegido frente a la insolvencia, pero el conjunto de los consumidores corre con los costes.

3. Observaciones sobre las reflexiones de la Comisión en el capítulo 3 del Libro Blanco

3.1 Índole de la posible actuación de la UE (Libro Blanco, 3.1.)

Los mercados de seguros nacionales se diferencian fuertemente en cuanto a la estructura de los productos y del riesgo. Debería, pues, elegirse el instrumento de la directiva de armonización mínima, para dejar que los Estados miembros tengan debidamente en cuenta las especificidades nacionales en materia de legislación sobre insolvencias, contratos, fiscalidad y legislación social, así como para preservar los sistemas de garantía existentes que han demostrado su eficacia en la medida en que sean compatibles con las disposiciones de la Directiva.

⁽²⁾ DO L 135 de 31.5.1994, p. 5; DO L 84 de 26.3.1997, p. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 final, 2010/0207 (COD) de 12.7.2010.

⁽⁴⁾ DO C 224/11, de 30.8.2008, pt.3.1.

⁽⁵⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 38, pt. 1.3.

⁽⁶⁾ El Informe nº DAF/AS/WD (2010)20 de la OCDE de 10 de noviembre de 2010 proporciona una visión general de estos sistemas en los países de la OCDE.

3.2 Grado de centralización y función de los sistemas de garantía de seguros (Libro Blanco 3.2.)

3.2.1 Se trata ante todo de que no llegue a producirse la insolvencia de una aseguradora. De ello debe ocuparse en primer lugar un sistema de supervisión eficaz. Si esto fracasa, puede recurrirse a los sistemas de garantía.

3.3 Ámbito geográfico (Libro Blanco 3.3.)

La Comisión favorece con razón el principio del país de origen. Esto es conforme a los principios de la supervisión de seguros europea: de conformidad con la Directiva «Solvencia II», la supervisión de todas las actividades de las aseguradoras establecidas en la UE se realiza en su país de origen. También es aplicable a las actividades realizadas en virtud de la libertad de establecimiento mediante sucursales dependientes o en virtud de la libre prestación de servicios mediante la prestación de servicios transfronterizos.

3.4 Pólizas cubiertas (Libro Blanco 3.4.)

3.4.1 Debido a las diferencias existentes entre los seguros de vida y de siniestros, es conveniente crear entidades de seguros separadas para estos ámbitos. Dentro de las distintas ramas, el riesgo es más o menos homogéneo. Aquí existe aún una justificación para la intervención recíproca. Por el contrario, resulta difícil de justificar por qué, por ejemplo, los afiliados a seguros del hogar deben soportar contribuciones a un sistema de garantía que pone a disposición recursos para el rescate de una aseguradora de vida. Como esto puede depender de especificidades nacionales, como, por ejemplo, de si en el mercado de que se trate existe una obligación para que las empresas de las distintas ramas de los seguros estén jurídicamente separadas (el denominado principio de separación de las ramas), el legislador europeo debería dejar un margen de libertad a los Estados miembros.

3.4.2 En lo que se refiere al seguro del automóvil, y en consonancia con el dictamen del CESSP, el CESE considera que debe incluirse en la futura Directiva de los sistemas de garantía de seguros por razones de claridad, equilibrio de la competencia y mayor facilidad de comprensión por parte de los consumidores.

3.4.3 Las propuestas de la Comisión no incluyen la protección de las pensiones profesionales. Solo los seguros de pensiones profesionales clásicos entran en el sistema de garantía. El CESE, sin embargo, estima que también es necesario actuar en el caso de otras pensiones profesionales, y se muestra favorable a incluir estas cuestiones en el marco de las medidas de seguimiento del Libro Verde sobre las pensiones.

3.4.4 Una participación adecuada y asequible de los tomadores de seguros es un incentivo eficaz para informarse sobre la solvencia de la aseguradora, en la medida en que ello sea posible para los consumidores.

3.4.5 Convendría establecer límites máximos u otras formas para la limitación de las prestaciones del sistema de garantía de seguros, como límites mínimos o franquicias deducibles, como propone también el CESSP (Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación) en su dictamen. No obstante, no debería exigirse demasiado a los tomadores de seguros mediante una acumulación de las limitaciones. De esta manera se lograría una descongestión apreciable del sistema de garantía

que repercutiría en los costes. De ello también se beneficiaría el colectivo de asegurados, que en último término soporta los costes.

3.5 Solicitantes admisibles (Libro Blanco 3.5.)

3.5.1 La Comisión explica con razón que una garantía de seguros en favor de todos los operadores del mercado entrañaría unos costes excesivamente altos. En la primera frase del Libro Blanco se presentan los sistemas de garantía de seguros como una medida de protección de los consumidores. Sin embargo, esto no significa que el círculo de personas protegidas debería limitarse a los consumidores. No obstante, habría que dar cobertura también a las entidades que en varios ordenamientos nacionales disfrutaban de la misma protección que los consumidores, ya sea como tomadores de seguros, asegurados o beneficiarios.

3.5.2 Debería dejarse libertad a los Estados miembros para excluir de antemano a los seguros exclusivamente profesionales, como, por ejemplo, para la suspensión de actividades o el transporte, del ámbito de aplicación del sistema de garantía. Además, los Estados miembros deberían decidir si parece conveniente la inclusión de pequeñas empresas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

3.6 En caso de promover una iniciativa legislativa, la Comisión debería otorgar especial atención a la cuestión de cuál sería el momento adecuado para aplicar el sistema de garantía de seguros y quién decidirá al respecto. La Comisión no considera la aplicación del sistema de garantía solo en caso de concurso de acreedores, sino también para evitar un concurso. El CESE estima que, en efecto, para ser eficaz y corresponder a su naturaleza y a los fines para los que fue concebido, no satisfacer los requisitos de capital mínimo de solvencia con arreglo a Solvencia II («Solvency Capital Requirement») debería ser suficiente para activar el sistema de garantía.

3.7 Financiación (Libro Blanco 3.6.)

3.7.1 Momento de la financiación (Libro Blanco 3.6.1.)

3.7.1.1 La cuestión de si debe optarse por una financiación *ex post* o *ex ante* es objeto de controversia. Todos los sistemas tienen ventajas e inconvenientes.

3.7.1.2 Una financiación *ex post* sustrae menos liquidez del mercado, lo cual, debido a los menores costes, también reduce las primas para los tomadores de seguros. Evita el problema de la existencia de una inversión intermedia de los fondos recaudados. En una financiación *ex post* no se destina una parte de los recursos a la administración antes de que se produzca un caso de insolvencia.

3.7.1.3 En cambio, una financiación *ex post* complica el problema de luchar contra el «moral hazard». Puesto que precisamente los operadores del mercado poco sólidos quedan excluidos del mercado en el momento de la financiación debido a su insolvencia, no puede hacerse que sigan contribuyendo a soportar los costes.

3.7.1.4 La ventaja de la financiación *ex ante* reside sobre todo en que pueden cuantificarse las contribuciones al riesgo de insolvencia. Se hace contribuir más a los operadores del mercado con prácticas comerciales arriesgadas. Además, en el caso de una financiación *ex ante* pueden evitarse mejor los efectos procíclicos que en el caso de una financiación *ex post*.

3.7.1.5 Para que un sistema de garantía de seguros sea eficaz puede ser decisiva la cuestión del momento de la financiación. Las ventajas de un sistema de financiación ex nunc superan con creces sus inconvenientes y no se vislumbran razones para que, en nombre de tradiciones y especificidades nacionales, la decisión al respecto se deje a los Estados miembros. La eficacia del sistema exige una forma única de financiación ex nunc plasmada en la Directiva.

3.7.2 Nivel objetivo (Libro Blanco 3.6.2.)

3.7.2.1 Deberían limitarse los costes financieros de las entidades de garantía, como también solicita el CSESPJ en su dictamen. Una obligación de cobertura ilimitada haría que los riesgos financieros para las distintas empresas fuesen incalculables, y conduciría a que cada aseguradora se convirtiese en garante de la totalidad del mercado ⁽⁷⁾. La gestión de los riesgos de las distintas empresas ya no dependería de decisiones propias, sino sobre todo del comportamiento de riesgo de los demás competidores.

3.7.2.2 La Comisión ha fijado como primer margen un nivel objetivo para los sistemas de garantía del 1,2 % de las cuotas brutas emitidas. El CESE acogería favorablemente que pudieran examinarse una vez más las distintas opciones tomando como base las cifras actualmente disponibles con arreglo a Solvencia II. A tal fin también debería tenerse en cuenta que Solvencia II y otros mecanismos de intervención se han introducido para lograr una mejor protección de los tomadores de seguros. Esto también lo ha señalado el CSESPJ en su dictamen.

3.7.2.3 En sus estimaciones, la Comisión parte de una probabilidad media de intervención del sistema de garantía del 0,1 %. No obstante, el principio es el de cobertura de capital propio del 100 % de los requisitos de Solvencia en materia de capital (SCR). Si en los Estados miembros y en las distintas ramas el capital propio superase los SCR, el riesgo de concurso de acreedores disminuiría en consecuencia. Por ello, la Directiva debería permitir que los sistemas nacionales de garantía midan la dotación en función del riesgo real de daños en los mercados nacionales y en las distintas ramas.

3.7.2.4 En el Libro Blanco la Comisión no se ocupa de la cuestión de si debe contribuirse nuevamente al sistema de garantía cuando se hayan producido perjuicios. Son necesarias normas y límites más claros al respecto, para excluir una responsabilidad ilimitada y que las empresas conozcan de antemano sus obligaciones y puedan preverlas.

3.7.3 Contribuciones (Libro Blanco 3.6.3.)

3.7.3.1 El ordenamiento de las contribuciones debería basarse en datos disponibles, a fin de reducir los gastos burocráticos. En los seguros de vida podrían vincularse al capital invertido y en los seguros de siniestros al nivel de las reservas técnicas. También podría ser un criterio la dotación de capital propio medida con arreglo a los SCR. El legislador europeo debería fijar la metodología y permitir a los Estados miembros establecer particularidades en el ordenamiento de las contribuciones, para que puedan tener en cuenta las especificidades nacionales.

3.7.3.2 Antes de recurrirse a los sistemas de garantía, debería darse la oportunidad a las aseguradoras solventes de hacerse cargo, sin contribución financiera, de las empresas en peligro si desean asegurarse la cartera de clientes.

3.8 Traspaso de carteras o compensación de las reclamaciones (Libro Blanco 3.7.)

3.8.1 Para los sistemas de garantía de seguros están disponibles dos técnicas diferentes: una compensación económica concreta al tomador del seguro o la reconducción del contrato a través de una entidad de garantía, a la que se traspasaría la cartera de clientes. Este traspaso de carteras, en opinión del CESE, presenta ventajas para el tomador del seguro en el caso de los seguros de vida. En cambio, en los seguros de siniestros y accidentes deberían ser suficientes las compensaciones para proteger al consumidor. En cualquier caso, la Directiva europea no debería impedir la utilización del sistema más favorable para el consumidor.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 38, punto 2.7.3.1.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el curso del debate (artículo 54, apartado 3, del Reglamento Interno).

Punto 2.10

Modifíquese:

«2.10 Los consorcios de seguros que ejercen sus actividades en toda Europa trabajan en los mercados nacionales por regla general con filiales nacionales independientes que contribuyen a los sistemas nacionales de garantía correspondientes. En caso de dificultades de una gran empresa europea, los sistemas nacionales de garantía bastarían, por regla general, para proteger a los clientes. No obstante, el CESE propone que más adelante se prevea ~~estudie la posibilidad de un sistema de garantía europeo para las empresas de seguros con actividades transfronterizas, para intervenir en caso de que no sean suficientes los sistemas de garantía nacionales.~~»

Exposición de motivos

En estos momentos parece prematuro un rescate mutuo a escala europea para las empresas de seguros.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 68

Votos en contra: 78

Abstenciones: 13

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento y la presentación de datos relativos a la matriculación de los turismos nuevos»

[COM(2010) 657 final]

(2011/C 218/11)

Ponente: **Mihai MANOLIU**

El 10 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento y la presentación de datos relativos a la matriculación de los turismos nuevos»

COM(2010) 657 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE considera que la *movilidad sostenible* consiste en la circulación de personas y mercancías por Europa de la manera más eficiente, reduciendo las emisiones y ahorrando combustible. Esto significa información y acceso al modo o modos de transporte más adecuados e invertir en tecnología, infraestructura y sistemas de gestión que fomenten la *circulación libre y sostenible*.

1.2 En opinión del CESE, movilidad sostenible significa *idear un marco reglamentario que permita al sector del automóvil europeo prosperar y seguir innovando y produciendo tecnologías y vehículos con bajas emisiones para un futuro sostenible*.

1.3 El CESE hizo hincapié en que el marco legislativo aplicado para alcanzar el objetivo respecto a la media del nuevo parque automovilístico debe garantizar que los objetivos de reducción no afecten a la competencia y sean socialmente justos y sostenibles, acordes con la diversidad de los fabricantes europeos de automóviles, y que se evite toda distorsión injustificada de la competencia entre dichos fabricantes.

1.4 El CESE celebra que la Comisión Europea se proponga la *«mejora de la legislación»* y de que su objetivo sea *«promover una interacción coherente entre los diferentes ámbitos políticos, garantizar la previsibilidad y proteger los intereses públicos (por ejemplo, el medio ambiente y la seguridad), a la vez que pretende reducir las cargas reglamentarias que pesan sobre la industria»*.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la voluntad manifestada de adoptar un planteamiento global y de integrar, a la vez, las diferentes dimensiones del *desarrollo de la industria y de su competitividad y las distintas partes interesadas*.

1.6 Al establecer normas sobre emisiones, el CESE considera que es importante tener en cuenta las repercusiones para los

consumidores, los mercados y la competitividad de los fabricantes, estimulando la innovación y reduciendo el consumo energético. Es importante aportar seguridad de planificación a los fabricantes de automóviles.

2. Contexto

2.1 El mercado de turismos nuevos en la UE descendió un 5,5 % en 2010, con un total de 13 360 599 nuevos vehículos matriculados a lo largo del año según cifras facilitadas por la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles (ACEA). Los resultados de 2010 estuvieron marcados por el fin de los planes gubernamentales de renovación de la flota en muchos países de la UE. Las matriculaciones en diciembre ascendieron a 1 009 638 vehículos, un 3,2 % menos respecto al año anterior.

2.2 En diciembre (– 23,2 %), la demanda de nuevos automóviles descendió significativamente en España (– 3,9 %), Italia (– 21,7 %), y el Reino Unido (– 18 %). El mercado francés se mantuvo estable (– 0,7 %) mientras que el mercado alemán creció un 6,9 %.

2.3 El segmento de los turismos engloba una variedad de modelos mayor que nunca. Nuevos tipos de vehículos versátiles como los coches deportivos, los vehículos deportivos utilitarios y los todoterrenos urbanos compiten por la cuota de mercado con berlinas, cupés, descapotables, vehículos con portón trasero y familiares. Y estos nuevos estilos de carrocería están presentes en todos los segmentos, desde los vehículos compactos a los vehículos de lujo.

2.4 Esta es una buena noticia para los compradores, que tienen más dónde elegir en cuanto a precios, estilos y funcionalidad. El comportamiento de los consumidores tiene un efecto sobre las emisiones globales de los turismos. Los consumidores deben tener a su alcance información relativa a si los nuevos turismos cumplen los objetivos de emisiones.

2.5 La movilidad sostenible consiste también en garantizar que los consumidores tengan verdadera elección, pero también en animarles a comprar el vehículo más adecuado a sus necesidades y en educarlos en técnicas de conducción eficiente para reducir la contaminación innecesaria y ahorrar dinero.

2.6 En la fabricación de automóviles, esto significa encontrar materiales más sostenibles, mejorar la logística en la cadena de suministro para reducir residuos y emisiones innecesarias y diseñar más piezas que puedan reciclarse cuando dejen de usarse.

2.7 Las políticas gubernamentales deben, además, implicar medios más rentables de reducir el CO₂, aunando incentivos fiscales y el desarrollo de combustibles alternativos y energías renovables, así como su infraestructura.

2.8 Por consiguiente, debe diseñarse una nueva metodología que permita tomar en consideración equitativamente las reducciones de CO₂ de los vehículos de bicomcombustible y flexifuel capaces de utilizar combustibles alternativos.

2.9 La industria deberá invertir aún más en tecnologías destinadas a reducir las emisiones, como las tecnologías de gestión inteligente del tráfico. Y deberá seguir mejorando la eficiencia de los motores.

2.10 La UE ha elaborado una ambiciosa estrategia para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos de carretera y ya se han logrado avances considerables. El Reglamento (CE) n° 443/2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos⁽¹⁾, exige alcanzar plenamente el objetivo de reducir a 130 g de CO₂/km de aquí a 2015 el promedio de emisiones del parque de turismos nuevos.

2.11 Los fabricantes de automóviles están trabajando para cumplir unos estrictos objetivos para 2012 en cuanto al CO₂ de los nuevos automóviles y nuevos objetivos fijados para 2020. La industria participará activamente en el debate sobre el transporte sostenible.

2.12 En los últimos veinte años, las emisiones de CO₂ procedentes de automóviles y vehículos comerciales han disminuido de manera radical, aproximadamente un 20 % desde 1995. La Comisión Europea ha reconocido este avance y el hecho de que la inversión en tecnología de la automoción ha sido su principal impulsor; para lograr otras reducciones significativas, el CESE considera que la sociedad debe ir más allá de la tecnología de la automoción.

2.13 En opinión del CESE, es lo que se denomina planteamiento integrado, que garantice la competitividad y crecimiento sostenible del sector del automóvil para salvaguardar la fabricación de automóviles en Europa y brinde un marco eficiente para el desarrollo y puesta al día del mercado de vehículos limpios y energéticamente eficientes.

2.14 Los Estados miembros deben controlar el número de vehículos matriculados con el fin de evaluar el impacto en el proceso de seguimiento y el logro del objetivo de la media de

emisiones de CO₂ de la UE del parque automovilístico de turismos nuevos de conformidad con el dictamen del Comité del Cambio Climático.

2.15 El CESE considera que los objetivos de la UE para los turismos nuevos son necesarios para evitar la fragmentación en el mercado interior resultante de la adopción de distintas medidas por parte de los Estados miembros.

2.16 Unos objetivos comunes aportan a los fabricantes mayor seguridad en la planificación y más flexibilidad para cumplir los requisitos de reducción de las emisiones de CO₂ de los que les aportarían unos objetivos nacionales de reducción individuales.

3. Información, transmisión de información, fuentes de información, mantenimiento y control de la información

3.1 De conformidad con el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 443/2009, cada año natural, los Estados miembros deben registrar y notificar a la Comisión la información relativa a cada nuevo turismo que se haya matriculado en su territorio en el año precedente⁽²⁾.

3.2 Dicha información servirá de base para fijar el objetivo de emisiones específicas de CO₂ para los fabricantes de turismos nuevos y determinar si los fabricantes alcanzan esos objetivos; *es necesario armonizar estas normas sobre el registro y la presentación de dicha información.*

3.3 Para evaluar íntegramente si cada fabricante cumple con su objetivo de emisiones específicas de CO₂ y adquirir la experiencia necesaria con la aplicación de dicho Reglamento, la Comisión necesita información detallada. Los Estados miembros deben garantizar que dicha información se registra y se transmite a la Comisión.

3.4 Con independencia de la fuente de datos que utilice cada Estado miembro para preparar los datos de seguimiento agregados y los datos de seguimiento detallados, dichos datos se basarán en la información que figura en el certificado de conformidad del turismo pertinente.

3.5 Las principales fuentes de datos que utilizarán los Estados miembros para recabar los datos son *los certificados de conformidad* o el expediente de homologación. El certificado de matriculación no puede sustituir al certificado de conformidad a los efectos de matricular un vehículo. El certificado de matriculación se expide sólo después de matriculado el vehículo.

3.6 Es importante que los datos de matriculación de turismos nuevos sean exactos y puedan procesarse efectivamente para definir el objetivo de emisiones específicas. Los Estados miembros deben registrar y presentar información sobre los turismos recientemente matriculados que estén diseñados para funcionar con combustibles alternativos, incluido el porcentaje de estaciones de servicio en su territorio.

⁽¹⁾ DO L 140 de 5.6.2009, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) n° 1014/2010 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2010, sobre el seguimiento y la presentación de datos relativos a la matriculación de los turismos nuevos de conformidad con el Reglamento (CE) n° 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 293 de 11.11.2010, p. 15.

3.7 Los Estados miembros garantizarán el mantenimiento, la recopilación, el control, la verificación y la transmisión de los datos de seguimiento agregados y de los datos de seguimiento detallados.

3.8 Los datos deben recogerse y registrarse en relación con un fabricante. Por ello, es importante que el fabricante esté identificado y se distinga de la razón social del fabricante.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

[COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD)]

(2011/C 218/12)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El Consejo, en fecha de 19 de enero de 2011, y el Parlamento Europeo, en fecha de 18 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 13 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la propuesta de la Comisión y acoge favorablemente su intención de dotar a las normas jurídicas de la Unión de más claridad, certeza y seguridad jurídica.

1.2 Sin embargo, el CESE lamenta que la revisión propuesta tenga un contenido tan escaso y no abarque todos los aspectos del Reglamento que resulta necesario modificar, a tenor de la experiencia habida desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 2006/2004.

1.3 El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta, cuando proceda a la próxima revisión del Reglamento (CE) n° 2006/2004 las sugerencias que constan en este documento para mejorar el funcionamiento de la actual cooperación de las Administraciones competentes en materia de consumo.

2. Antecedentes

2.1 El CESE ya se pronunció sobre la propuesta⁽¹⁾ de Reglamento (CE) n° 2006/2004 de forma favorable, si bien lamentaba la existencia de determinadas lagunas que afectaban, especialmente, al sistema de asistencia mutua, previsto y el sistema de reciprocidad contemplado que podían dar lugar a situaciones contrarias al funcionamiento del mercado interior.

2.2 El 27 de octubre de 2004 fue aprobado el Reglamento (CE) n° 2006/2004⁽²⁾ sobre la cooperación entre las

autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, en los términos esenciales contenidos en su propuesta.

3. El informe de aplicación

3.1 En fecha del 2 de julio de 2009 la Comisión presentó un informe de aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004⁽³⁾. En dicho informe se examinan el marco institucional y de aplicación con la creación de la red; el propio funcionamiento de la red; y el marco de cooperación. El CESE ya se lamentó en su dictamen⁽⁴⁾ no haber sido consultado por parte de la Comisión sobre el Informe de aplicación del Reglamento.

3.2 Como conclusión, la Comisión considera que la red no ha alcanzado todavía su pleno potencial, señalando que la red debe mejorar la eficacia de su funcionamiento mediante una serie de medidas, que en su momento, también incluirían la revisión del Reglamento (CE) n° 2006/2004 en aspectos relativos a las normas de desarrollo; la adopción de un plan de acción anual de aplicación de la legislación; los ejercicios conjuntos como los «barridos», o el fomento de una interpretación uniforme de la legislación de la UE o su definición para mejorar la visibilidad de la red.

4. Propuesta de la Comisión

4.1 La Comisión ha presentado en fecha de 3 de enero de 2011 una propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 2006/2004, mediante la que pretende actualizar el contenido del anexo del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores para reflejar la evolución legislativa reciente en materia de protección de los consumidores.

⁽¹⁾ DO C 108 de 30.4.2004, p. 86.

⁽²⁾ DO L 364 de 9.12.2004, p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 final.

⁽⁴⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

4.2 La actualización del anexo consiste en suprimir del mismo legislación que no es pertinente para la cooperación en materia de protección de los consumidores entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación, así como en actualizar las referencias a la legislación obsoleta que ya no está en vigor por referencias a la legislación protectora de los consumidores que ha sustituido.

4.3 Esto implica, entre otras, la supresión de algunas referencias (como la de la Directiva sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa) ⁽⁵⁾ o la sustitución (como es el caso de la Directiva sobre crédito al consumo; la de servicios de comunicación audiovisual, o la de tiempo compartido).

5. Observaciones generales

5.1 El CESE acoge de forma favorable la propuesta de la Comisión, por considerar que la claridad en la redacción de las normas jurídicas de la Unión, conlleva una mayor certeza y seguridad jurídica para todos ciudadanos. El CESE transmite su preocupación, por la situación por la que atraviesan los autónomos y las pequeñas empresas que son similares a las que sufren los consumidores cuando contratan con las grandes empresas, especialmente, en materia de industrias de red.

5.2 El CESE apoya, una vez más a la Comisión para impulsar de forma coherente esta cooperación administrativa que considera necesaria para el buen funcionamiento del mercado interior, y reconoce los esfuerzos de la Comisión a favor de la transparencia con la aprobación de la Recomendación de 1 de marzo de 2011 que contiene las «Directrices para la aplicación de las normas de protección de datos en el Sistema de Cooperación para la Protección del Consumidor» ⁽⁶⁾.

5.3 No obstante lo anterior, el CESE considera que la propuesta resulta excesivamente parca y no aborda muchas de las cuestiones, que en la actualidad, están pendientes en la cooperación entre Administraciones de Consumo. La Comisión ni siquiera aborda las cuestiones que considera como «puntos débiles» en su informe de aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004.

5.3.1 A juicio del CESE podrían haberse abordado, en la propuesta de modificación, alguno de los extremos siguientes:

5.4 Vigilancia sistemática de mercado

5.4.1 La realización de funciones de vigilancia e inspección de bienes y servicios regulados por normativa comunitaria requiere una planificación conjunta y máxima en la programación, tanto temporal como de contenidos, de las actuaciones a desarrollar en cada caso por las autoridades de consumo de los Estados Miembros. Se considera conveniente implantar mecanismos de verificación equivalentes para garantizar el cumplimiento de las disposiciones supranacionales, a través de campañas sistemáticas de vigilancia de mercado que permitan mantener en todo momento un elevado y uniforme nivel de protección de los consumidores en el ámbito del mercado único.

⁽⁵⁾ La Directiva 2006/114/CE pretende proteger los intereses de los consumidores solo en lo relativo a la publicidad comparativa. En el anexo del Reglamento se incluirá solo una referencia a los artículos pertinentes de esta Directiva.

⁽⁶⁾ DO L 57, de 2.3.2011, p. 44.

5.4.2 Esta coordinación anual de la actividad inspectora, especialmente en normas de carácter horizontal, podría complementarse con iniciativas de información e investigación de mercado mediante los correspondientes *screenings* que normalizarían los «barridos» que, coyunturalmente, se llevan a cabo en la actualidad.

5.5 Procedimiento sancionador

5.5.1 Para evitar un efecto frontera, en la aplicación de medidas correctoras en los supuestos de incumplimientos de la normativa comunitaria vigente debería plantearse la armonización mínima de los criterios comunes del procedimiento sancionador y de las sanciones a imponer por las autoridades de consumo en aras a conseguir eficacia y garantías equivalentes en la iniciación y resolución de expedientes concurrentes en idénticas infracciones.

5.6 El CESE considera que las divergencias en aspectos esenciales de los regímenes sancionadores puede redundar en el incumplimiento de las disposiciones de la UE; hacer peligrar gravemente la protección del consumidor y la integridad del mercado, falsear la competencia en el mercado interior y, en definitiva, hacer peligrar la confianza de los consumidores.

5.7 El CESE considera que una mayor convergencia y un mayor rigor de los regímenes sancionadores son indispensables para evitar el riesgo de un mal funcionamiento del Mercado único. Para ello, propone el establecimiento del conjunto mínimo de los criterios comunes para una mínima aproximación de los regímenes sancionadores nacionales que tuvieran:

- unos tipos adecuados de sanciones administrativas frente a la vulneración de disposiciones fundamentales;
- publicación de las sanciones graves;
- multas administrativas de un importe suficientemente elevado en función de la infracción cometida;
- criterios que deben tenerse en cuenta al aplicar las sanciones;
- sanciones con respecto a las personas físicas y jurídicas;
- posible introducción de sanciones penales por las infracciones de mayor gravedad;
- adecuados mecanismos de respaldo para una eficaz aplicación de las sanciones.

5.8 Monitoreo de la calidad de bienes y servicios

5.8.1 Un caso particular en el desarrollo de la iniciativa «Vigilancia sistemática de mercado» antes apuntada, lo constituye la metodología para el monitoreo de bienes y servicios y las pertinentes determinaciones analíticas con un objeto de verificar el cumplimiento de las normas correspondientes, así como la información que acreditan y, especialmente, la prevención y aseguramiento de la calidad inherente a los mismos.

5.8.2 Se trata de establecer un procedimiento común para el monitoreo correspondiente que lleve a la convergencia metodológica en dicha práctica así como el diseño y elaboración de una planificación transnacional que permita extender el espectro de monitoreo con la máxima eficiencia en el uso de los recursos puestos a disposición en cada administración participante, en la medida que evita duplicidades y solapamientos que puedan inducir indeseables presiones diferenciales al respecto.

5.8.3 Además, de establecer criterios uniformes de actuación en la selección de productos a monitorear también es preciso determinar en el procedimiento común los aspectos relativos a la identificación de las muestras, la formalización documental, la realización de pruebas analíticas inicial, contradictoria y dirimente, y todos aquellos otros supuestos no contemplados en las normas de calidad o cualquier otra legislación al respecto.

5.9 Resulta obvia la necesidad de esta iniciativa en el marco de un mercado global donde la comercialización transfronteriza supone, cada vez más, la pauta habitual en la búsqueda que los consumidores realizan para satisfacer sus deseos y necesidades como tales.

5.10 **Seguridad de los productos.** Aunque seguramente este es el área de cooperación por excelencia y que, en consecuencia, cuenta con un grado de desarrollo armónico más completo, aún presenta algunas carencias ajenas al sistema de intercambio rápido de la información, comúnmente denominado red de alerta, pero que pudiera mejorarse complementariamente con la implementación de herramientas e instrumentos relativos a la percepción, gestión y comunicación de riesgos, del mismo modo que se contemplan para los riesgos derivados de productos alimentarios.

5.10.1 En concreto, la elaboración periódica de un Eurobarómetro para el análisis de la percepción que los consumidores tienen del riesgo de productos no alimentarios es, sin duda, una ventaja a la hora de abordar otros aspectos relacionados, incluidos los relativos a la información y educación de los ciudadanos en materia de consumo.

5.10.2 Otra medida a proponer en este área para dotar de mayor eficacia a las redes de alerta actuales sería la integración unificadora de todas ellas en una sola herramienta que permita la interoperabilidad, es decir, el intercambio de datos con independencia del origen y las fuentes tanto de la información como de los órganos gestores competentes (sanitarios, agroalimentarios, de consumo, fiscales, etc.).

5.11 **Consideración de aspectos éticos y medioambientales en la autorización para la comercialización de bienes y servicios.** Muy interesante así como imprescindible para su implementación, resulta la extensión de los procedimientos relacionados con la notificación de alertas antes citada a productos que deban ser retirados del mercado por motivos de carácter ecológico, ético o de cualquier otro tipo relacionado con prácticas empresariales contrarias a la dignidad de las personas o que vulneren el entorno en que éstas se desenvuelven según las violaciones contempladas en las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, el deterioro medioambiental o el agotamiento de los recursos naturales, entre otras, tanto en las fases de producción y distribución, como en la de comercialización y prestación de los bienes y servicios correspondientes.

5.11.1 Especialmente crítica resulta ser en el contexto de fabricación y manufacturación deslocalizada el desconocimiento de los consumidores de aquella información relevante sobre el origen de los productos – dónde y cómo ha sido producido y distribuido así como el impacto económico y social para la comunidad que los produce o manufactura. Es por lo que los consumidores deben poder disponer, en la medida de lo posible, de informaciones mediante páginas Web u otros medios, concernientes a los sujetos así como informaciones que les permitan de no contribuir sin saberlo a consumir productos derivados de prácticas ilegales. Asimismo deben incorporarse contenidos que permitan a los consumidores considerar otros criterios en sus decisiones de compra más allá de los convencionales de calidad y precio garantizando que con sus actos de consumidor no contribuye involuntariamente a la perpetuación de prácticas ilícitas directa o indirectamente relacionadas con el producto en cuestión y que, sin duda, de haber accedido a la información pertinente hubiera desistido de dicha elección.

5.11.2 Vinculadas con el derecho que tiene el consumidor de acceso a una información integral de los bienes ofertados –lo que vendría a denominarse la «trazabilidad social de los productos»– quedarían tanto la defensa de la competencia como la actualización del empoderamiento potencial de los consumidores y su papel en el mercado, a través de las opciones que libremente éstos toman en el momento de ejercer su decisión de compra («tu compra es tu voto»).

5.12 *Fomento de las buenas prácticas empresariales en el ámbito del consumo responsable*

5.12.1 La trascendencia y proyección que cobran, cada vez más, los programas de Responsabilidad Social de las Empresas exige un protagonismo de las políticas de consumo en la materia así como la participación consultiva de los consumidores en las memorias de responsabilidad correspondientes.

5.12.2 La adopción de criterios y políticas comunes de promoción respecto de la verificación de los programas de responsabilidad social de las corporaciones transfronterizas en su incidencia en el colectivo de consumidores y usuarios de ámbito supranacional debe además, ser complementada con mecanismos persuasivos de reconocimiento de buenas prácticas como son la autorregulación, los códigos de conducta, los distintivos de calidad y cualquier otra iniciativa voluntaria orientada a la confluencia de los intereses respectivos.

5.12.3 Estas acciones, además, elevan la competitividad de las empresas en el marco de un mercado de leal competencia, y que puede retroalimentarse de manera positiva estableciendo ventajas para todos los agentes que en él operan (productores, distribuidores, consumidores) a través de sinergias que ponen de manifiesto que no son inevitables los antagonismos, especialmente en contextos de reciprocidad en el ejercicio de las distintas actividades y desde el reconocimiento por parte de los consumidores y usuarios del valor añadido que ello supone.

5.12.4 En esta iniciativa también cabría tener en cuenta, de modo específico, lo relacionado con la agroecología, el comercio justo, la compra responsable, la soberanía alimentaria, etc., y otros aspectos que cobran actual relevancia como son los relacionados con los organismos modificados genéticamente.

5.13 Acciones colectivas

5.14 Las acciones colectivas inhibitorias cuentan con una regulación comunitaria, de la que carecen actualmente las acciones colectivas de reparación o resarcitorias, con respecto a las cuales el CESE se ha pronunciado reiteradamente en favor de la procedencia del establecimiento de un marco comunitario armonizado, que incluya también la posibilidad de reclamar los denominados «daños bagatela».

5.15 En caso de graves infracciones, el decomiso de los beneficios ilícitos por la comisión de infracciones y las indemnizaciones punitivas deben plantearse como medidas accesorias a la sanción a imponer por las autoridades, cuyas cantidades, como ya ha reiterado el CESE ⁽⁷⁾ deberán ir destinadas a un «Fondo de ayuda para los recursos colectivos» que facilitaría la interposición de este tipo de acciones colectivas de reparación por parte de las asociaciones de consumidores. Por otro lado, las organizaciones de consumidores y las autoridades, también deberían participar en la gestión de este fondo. A tal efecto, el CESE ⁽⁸⁾ recuerda a la Comisión, la necesidad de aprobar una normativa supranacional armonizadora de las acciones colectivas, para poder obtener un alto nivel de protección de los intereses económicos de los consumidores.

5.16 El CESE reitera su posición de introducir, en el articulado del Reglamento, la posibilidad de potenciar la cooperación de las autoridades con las asociaciones de consumidores, para permitir que la correspondiente autoridad nacional encargue a «otros organismos» la cesación o prohibición de infracciones intracomunitarias.

5.17 Sistemas alternativos de resolución de conflictos

5.17.1 La Comisión ha publicado un documento de consulta «sobre el recurso a mecanismos alternativos para resolver litigios

relacionados con las transacciones y las prácticas comerciales en la UE», sobre el que no ha sido consultado. El CESE espera con atención la propuesta de la Comisión para pronunciarse, una vez más, sobre estos sistemas complementarios del acceso a la tutela judicial efectiva.

5.17.2 A tal efecto, para incrementar la confianza de los consumidores, debería reflexionarse sobre la posibilidad de implantar un «distintivo comunitario» para los establecimientos o empresas que estén adheridos a estos sistemas.

5.18 Redes y nodos de recursos

5.18.1 Fomentar los nodos europeos mediante el establecimiento de medidas de desarrollo de las redes de cooperación actuales para impulsar la información, formación y educación de los consumidores (por ejemplo, Centros Europeos del Consumidor, publicaciones, programas y proyectos, etc.).

5.19 **Trazabilidad de precios.** En un mercado único donde los consumidores comparten inquietudes y problemas y cuya globalidad puede dificultar el acceso a una información veraz, por una parte, y oscurecer la formación de los precios de los bienes, por otra, se considera de interés establecer un método de trazabilidad de los precios de artículos análogos y básicos que permita dar una mayor cohesión al mercado único en beneficio de los consumidores y usuarios, y especialmente, una mayor transparencia que renueve la confianza de éstos, indicador potente de la salud económica de un territorio determinado, en este caso, la Unión Europea.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ DO C 162, de 25.6.2008, p. 1 y DO C 175, de 28.7.2009, p. 20.

⁽⁸⁾ DO C 324, de 30.12.2006, p. 1.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

A) El siguiente punto del dictamen de la Sección fue modificado al aprobar la Asamblea una enmienda al respecto, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento Interno):

«5.7 El CESE considera que una mayor convergencia y un mayor rigor de los regímenes sancionadores son indispensables para evitar el riesgo de un mal funcionamiento del Mercado único. Para ello, propone el establecimiento del conjunto mínimo de los criterios comunes para una mínima aproximación de los regímenes sancionadores nacionales que tuvieran:

- unos tipos adecuados de sanciones administrativas frente a la vulneración de disposiciones fundamentales;
- publicación de las sanciones;
- multas administrativas de un importe suficientemente elevado;
- sanciones con respecto a las personas físicas y jurídicas;
- criterios que deben tenerse en cuenta al aplicar las sanciones;
- posible introducción de sanciones penales por las infracciones de mayor gravedad;
- adecuados mecanismos de respaldo para una eficaz aplicación de las sanciones.»

Resultado de la votación de la enmienda:

Votos a favor: 82
Votos en contra: 44
Abstenciones: 10

B) Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el curso del debate (artículo 54, apartado 3, del Reglamento Interno):

Punto 5.11.2

«5.11.2 ~~Vinculadas con el derecho que tiene el consumidor de acceso a una información integral de los bienes ofertados —lo que vendría a denominarse la “trazabilidad social de los productos”— quedarían tanto la defensa de la competencia como la actualización del empoderamiento potencial de los consumidores y su papel en el mercado, a través de las opciones que libremente éstos toman en el momento de ejercer su decisión de compra (“tu compra es tu voto”).~~»

Exposición de motivos

En la práctica resulta imposible incluir en la etiqueta del producto toda la información requerida, en especial para las pymes. Esto supondría una carga (administrativa) suplementaria para las pymes que producen y distribuyen bienes y servicios y daría lugar a una desventaja competitiva y a problemas en relación con la importación de productos de terceros países.

Además, ¿disponen ya las organizaciones de consumidores de estudios sobre cómo utilizan esta información y si están dispuestos a pagar los costes suplementarios que supone el facilitar estos datos?

Resultado de la votación:

Votos a favor: 45
Votos en contra: 75
Abstenciones: 4

Punto 5.16

«5.16 ~~El CESE reitera su posición de introducir, en el articulado del Reglamento, la posibilidad de potenciar la cooperación de las autoridades con las asociaciones de consumidores, para permitir que la correspondiente autoridad nacional encargue a “otros organismos” la cesación o prohibición de infracciones intracomunitarias.~~»

Exposición de motivos

No es aceptable responsabilizar a un organismo que representa a una de las partes de la cesación o prohibición de las infracciones intracomunitarias.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 38
Votos en contra: 76
Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009»

[COM(2010) 775 final — 2010/0373 (COD)]

(2011/C 218/13)

Ponente: **Joachim WUERMEILING**

Los días 18 de enero de 2011 y 28 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 114 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009»

COM(2010) 775 final - 2010/0373 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 8 en contra y 19 abstenciones el presente Dictamen:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya la intención de la Comisión Europea de crear una zona única de pagos en euros (SEPA). La posibilidad de realizar pagos por compensación a partir de una cuenta mediante un único procedimiento de pago constituye un paso importante para la realización del mercado interior.

1.2 El CESE, no obstante, considera necesario modificar algunos puntos de la propuesta de Reglamento de la Comisión, a fin de permitir una transición sin contratiempos en interés de los consumidores y las empresas en tanto que usuarios y de los bancos en tanto que proveedores de servicios.

1.3 El CESE considera demasiado cortos los plazos previstos en la propuesta de Reglamento para la transición obligatoria al procedimiento de pago de la SEPA. Su funcionalidad, seguridad y facilidad de uso solamente pueden garantizarse si todas las entidades de crédito tienen tiempo suficiente para prepararse. En el caso de las transferencias, el plazo de aplicación debería ser de tres años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, y no de un año. En el caso de los adeudos domiciliados, el plazo hasta la fecha final no debería ser de dos años tras la entrada en vigor del Reglamento, sino de cuatro años.

1.4 La posibilidad de adoptar actos delegados, contemplada en la propuesta de Reglamento, debería restringirse notablemente o suprimirse, ya que la adaptación de los requisitos del procedimiento de pago regulados por el Reglamento a los avances técnicos y a la evolución del mercado tienen importantes repercusiones prácticas. Esto deberá decidirlo el legislador en el procedimiento legislativo, con la participación del CESE.

1.5 El CESE acoge con agrado que la propuesta de Reglamento prohíba las tasas multilaterales de intercambio en los

adeudos domiciliados. De este modo se impone claridad y transparencia en las complejas relaciones contractuales en las que se basan los procesos de pago, lo que beneficia en particular a las pequeñas y medianas empresas.

2. Motivación

2.1 La creación de una zona única de pagos en euros es una de las prioridades de la Comisión Europea en el marco de la realización del mercado interior. Con el nuevo procedimiento europeo para transferencias y adeudos domiciliados de la SEPA, los usuarios podrán realizar pagos por compensación, tanto a escala nacional como transfronteriza, siguiendo el mismo procedimiento, lo que facilitará los pagos, reducirá la carga administrativa y ahorrará gastos a todos los participantes en el comercio intracomunitario, ya sean consumidores o empresas. En el futuro, los más de 500 millones de ciudadanos y más de 20 millones de empresas del mercado interior podrán beneficiarse de este nuevo procedimiento.

2.2 En los últimos años ya se han empezado a crear las condiciones jurídicas esenciales para la SEPA. La Directiva 2007/64/CE sobre servicios de pago en el mercado interior estableció condiciones y derechos armonizados para los clientes de servicios de pago en la UE. Aunque de ese modo se inició el mercado interior para los servicios de pago, se mantuvo por el momento la diversidad de los sistemas nacionales y las diferencias entre los procedimientos aplicados a los pagos nacionales y transfronterizos. No obstante, se estableció un fundamento jurídico para la implantación de un procedimiento único para todos los pagos transfronterizos.

2.3 En el Reglamento (CE) n° 924/2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad, se dispone que las comisiones para adeudos domiciliados transfronterizos y nacionales deben ser en principio las mismas. Asimismo se sentaron las bases para la infraestructura de pagos de la SEPA.

2.4 El CESE emitió sendos dictámenes sobre ambos procedimientos legislativos ⁽¹⁾. En ellos se expresó a favor de crear, tras la introducción del euro, una zona única de pagos en euros.

2.5 Los bancos ofrecen la transferencia SEPA para la ejecución de pagos desde el 28 de enero de 2008. Desde noviembre de 2009, el período para la ejecución de una transferencia no puede ser superior a tres días hábiles bancarios. A partir de 2012, este plazo deberá reducirse a un solo día hábil.

2.6 El adeudo domiciliado SEPA puede utilizarse desde el 2 de noviembre de 2009. Se prevén dos procedimientos distintos: el adeudo domiciliado básico de la SEPA, que es la variante general (SEPA Core Direct Debit) y el adeudo domiciliado entre empresas de la SEPA para las transacciones entre socios comerciales (SEPA Business to Business Direct Debit). Desde noviembre de 2010, todos los bancos tienen la obligación de admitir adeudos domiciliados básicos de la SEPA.

2.7 La utilización del procedimiento de pago de la SEPA sigue siendo escasa, pues el número de transferencias SEPA a principios de 2011, es decir, tres años después de su introducción, representaba aproximadamente el 4 % de todas las transferencias. De mantenerse esta tendencia, las ventajas de la SEPA tardarán más de 25 años en aprovecharse plenamente.

2.8 La Comisión Europea considera que los avances obtenidos con el proyecto de la SEPA, aparte del principio económico de mercado, son demasiado reducidos. Por ello, propone medidas legislativas con el objetivo de introducir el uso obligatorio de los instrumentos de pago de la SEPA. Los instrumentos de pago nacionales serían sustituidos a partir de una fecha límite determinada por los procedimientos de la SEPA.

2.9 Los cálculos encargados por la Comisión Europea indican que los proveedores de servicios, es decir, los bancos, dejarán de ingresar 52 000 millones de euros con la adopción del procedimiento de pago de la SEPA. Según estos cálculos, los usuarios en cambio saldrán beneficiados gracias a la reducción de precios y las ventajas operativas.

2.10 Por consiguiente, la propuesta de la Comisión Europea de 16 de diciembre de 2010 establece las fechas límite en las que deberán suspenderse las transferencias y adeudos domiciliados nacionales y utilizarse exclusivamente los instrumentos de pago de la SEPA. Tras la entrada en vigor del Reglamento en los Estados miembros de la zona del euro, sólo podrán realizarse transferencias durante doce meses y adeudos domiciliados durante 24 meses con arreglo al procedimiento nacional.

2.11 Una diferencia fundamental para los consumidores y las empresas entre las transferencias y adeudos domiciliados SEPA y los procedimientos nacionales vigentes reside en que tendrían que utilizar el International Bank Account Number (IBAN) y el Bank Identifier Code (BIC) en lugar del código bancario y el número de cuenta nacionales, incluso para los pagos nacionales. El IBAN es un número de cuenta bancaria internacional normalizado de 34 caracteres como máximo. El BIC es el código bancario internacional de una entidad de crédito y está formado por un máximo de once caracteres.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea. Esta propuesta de Reglamento es el paso decisivo para hacer realidad una zona única de pagos en euros que funcione correctamente.

3.2 El mercado interior es uno de los principales motores del crecimiento económico en la UE. La introducción del euro fue un paso importante para cohesionar más a los Estados miembros. Por ello, el CESE considera lógico realizar efectivamente el proyecto de un sistema único de pagos a escala europea.

3.3 Sin embargo, a juicio del CESE, la propuesta de Reglamento se muestra excesivamente ambiciosa a la hora de fijar los plazos para suspender los procedimientos nacionales de pago. Lo que importa es el éxito del proyecto y no la rapidez de su aplicación. Los pagos son un asunto muy delicado, sobre todo para los consumidores, pero también para todos los demás agentes económicos. Al igual que sucedió con la introducción del euro, habría que llevar a cabo todos los preparativos imaginables, como pruebas piloto, fases experimentales, campañas de información, etc., para poder descartar fallos de funcionamiento, contratiempos, desvíos de pagos, pérdida de importes transferidos o cosas por el estilo. Para ello es absolutamente necesario contar con tiempo suficiente. Por ello, el CESE advierte que si se actúa con demasiada prisa, se podría poner en peligro el éxito del proyecto entre los ciudadanos. No obstante, también habría que tomar en consideración que unos plazos transitorios demasiado prolongados podrían generar costes adicionales.

3.4 Aún no se han aclarado definitivamente todas las cuestiones necesarias para lograr una transición sin problemas a los procedimientos de pago de la SEPA. Para ello es necesario tener en cuenta que muchos aspectos pendientes solamente pueden resolverse a escala nacional entre los participantes en el proyecto de la SEPA. En particular, hay que establecer una relación equilibrada entre los intereses de los bancos, en su calidad de proveedores de servicios, y los de los usuarios, en su calidad de consumidores.

3.5 Tanto los consumidores como los operadores económicos se preguntan a menudo por qué habría que renunciar a unos procedimientos de pago nacionales de eficacia demostrada para introducir la SEPA. Los usuarios están acostumbrados a los procedimientos nacionales, con sus números de cuenta y códigos bancarios. Aunque con el nuevo procedimiento de pago de la SEPA se facilitan las transferencias y adeudos domiciliados transfronterizos, la SEPA también será obligatoria para todos los pagos, la mayoría de los cuales son de ámbito nacional. En este aspecto, corresponde a la Comisión Europea y a los bancos exponer mejor las ventajas de rapidez y coste que ofrecen los nuevos procedimientos de pago de la SEPA.

3.6 El éxito del proyecto de la SEPA depende esencialmente de su aceptación por parte de los usuarios y de los agentes económicos. Para ello, en primer lugar urge dar a conocer mejor los instrumentos de la SEPA y sus componentes, el IBAN y el BIC. Con este fin se requiere una amplia campaña de información por parte del sector bancario. Esta campaña no ha tenido lugar en grado suficiente en todos los Estados miembros. Asimismo, amplios sectores de la población y también muchas pequeñas y medianas empresas no conocen suficientemente los requisitos de los nuevos productos de la SEPA.

⁽¹⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 51 y DO C 228 de 22.9.2009, p. 66.

3.7 La facilidad de uso del IBAN, que puede tener hasta 34 caracteres, podría aumentar si se eliminaran al menos cuatro de ellos (espacios en blanco, guiones, nueva casilla). Habría que tener en cuenta que los consumidores, en particular los de mayor edad, pueden tener dificultades con los nuevos datos y series de dígitos. Por ese motivo, los bancos deberían prestar asistencia a los consumidores, por ejemplo mediante programas de conversión.

3.8 Aparte de ello, los nuevos instrumentos de pago deben ser objeto de pruebas suficientes, algo que no ha podido hacerse con todos los productos de la SEPA, ya que, por ejemplo, el adeudo domiciliado SEPA solamente puede utilizarse de forma generalizada desde su introducción obligatoria para todos los bancos en noviembre de 2010. Únicamente las pruebas prácticas pueden ofrecer a los bancos y usuarios la posibilidad de detectar y resolver los problemas iniciales y los obstáculos de orden práctico. Para que los nuevos procedimientos de pago de la SEPA puedan ejecutarse de forma automatizada y masiva se requieren ante todo unos periodos de preparación suficientemente prolongados.

3.9 A juicio del CESE, la introducción obligatoria de la SEPA debe ir acompañada de medidas de seguridad suficientes, a fin de garantizar la viabilidad en la práctica de sus procedimientos, en particular para las transacciones masivas. El pagador, el beneficiario del pago y la entidad que ejecuta el pago deben tener la garantía de que los pagos se realizarán de forma correcta, puntual y fiable.

3.10 Asimismo existen dificultades de aplicación a escala nacional para adoptar los procedimientos de pago de la SEPA. Así, por ejemplo, en Alemania, que es de lejos el país que más utiliza los adeudos domiciliados en toda la UE, no se ha aclarado si las órdenes de domiciliación vigentes podrán utilizarse igualmente para los adeudos domiciliados de la SEPA. Es necesario encontrar una solución eficiente a este problema que ofrezca seguridad jurídica y no perjudique de forma desproporcionada a los consumidores ni a las empresas. Sería inadmisibles que los bancos tuvieran que escribir a todos sus clientes para pedirles que cursen nuevas órdenes, pues representaría una carga desproporcionada en tareas administrativas y gastos. Y tampoco sería útil para los consumidores, que se verían inundados de correspondencia procedente de sus bancos.

3.11 Por otra parte, es necesaria una mayor participación de los usuarios a escala europea y nacional en la concepción de los procedimientos de pago, no sólo en la actual fase de implantación de los instrumentos de pago de la SEPA, sino sobre todo con miras al perfeccionamiento de dichos procedimientos. Con la creación del Consejo de la SEPA, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo han dado un primer paso para integrar mejor a los usuarios en el proceso de concepción. Desgraciadamente, las asociaciones de usuarios que componen el Consejo de la SEPA no son suficientemente representativos de las partes implicadas en el proyecto. También sería importante crear, dentro del Consejo de la SEPA, un grupo de expertos con representación paritaria de los proveedores de servicios y los usuarios para el perfeccionamiento técnico de los procedimientos de pago de la SEPA.

4. Observaciones particulares

4.1 Apartados 1 y 2 del artículo 5 - Plazos suficientes para la transición a la SEPA

4.1.1 A juicio del CESE, los plazos propuestos por la Comisión Europea para la transición obligatoria a los procedimientos

de pago de la SEPA son demasiado cortos. Antes que nada deberá garantizarse que los nuevos productos de la SEPA serán tan eficientes y seguros como los actuales procedimientos de pago nacionales.

4.1.2 En el caso de las transferencias, el plazo de aplicación debería ser de tres años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, y no de un año.

4.1.3 En el caso de los adeudos domiciliados, el plazo hasta la fecha final no debería ser de dos años tras la entrada en vigor del Reglamento, sino de cuatro años.

4.1.4 Se requieren plazos más largos, sobre todo para obtener la confianza de los consumidores en los procedimientos de pago de la SEPA. Es necesario dar a conocer mejor la SEPA, en particular lo que es el IBAN y el BIC. Además, es necesario transmitir mejor las ventajas de sus procedimientos de pago. Los nuevos productos deberán demostrar su eficiencia y seguridad en la práctica. También es necesario resolver los problemas a escala nacional, como la migración de las órdenes.

4.1.5 Desde la perspectiva de las empresas se requieren plazos más largos debido a los costosos cambios de procedimiento. Así, por ejemplo, las empresas deberán realizar inversiones adicionales y adaptar sus procesos de trabajo y sistemas operativos. Deberán, por ejemplo, introducir el IBAN y el BIC en toda su base de clientes. En el marco de la evaluación de impacto, la propia Comisión Europea señala que el ciclo de inversión habitual en sistemas de TI de las empresas tiene una duración de tres a cinco años.

4.2 Apartado 1 del artículo 5 en combinación con el artículo 12 – No a una transferencia excesiva de competencias

4.2.1 A juicio del CESE, es necesario con vistas al futuro que las decisiones fundamentales relativas a la SEPA sigan siendo adoptadas por los legisladores europeos con la participación de los órganos consultivos como el CESE. El CESE considera que facultar a la Comisión Europea para adoptar, mediante actos delegados, todas las adaptaciones a los avances técnicos y a la evolución del mercado, va demasiado lejos. Incluso pequeñas modificaciones de los procedimientos de cualquier proceso europeo de pago pueden tener repercusiones importantes para los consumidores, las empresas y los proveedores de servicios de pago, que previamente deben examinarse y decidirse en el marco del procedimiento legislativo ordinario.

4.2.2 El artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la transferencia de competencias para adoptar actos delegados sólo es admisible para complementar o modificar determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

4.2.3 Los requisitos técnicos de las transferencias y adeudos domiciliados SEPA que se enumeran en el anexo de la propuesta de Reglamento constituyen criterios determinantes para los futuros productos de la SEPA. Cualquier modificación de los requisitos, por mínima que sea, puede influir de forma decisiva en los procesos técnicos de los proveedores de servicios y de los usuarios. A fin de cuentas, de los requisitos que figuran en el anexo se desprende igualmente la necesidad de abolir los procedimientos nacionales, ya que estos no corresponden a los requisitos de la SEPA. Por consiguiente, debe rechazarse la modificación de los requisitos sin la intervención del Parlamento Europeo y del Consejo.

4.3 Artículo 6 – Claridad sobre la futura estructura de costes

4.3.1 El CESE acoge con agrado la futura prohibición de las tasas multilaterales de intercambio en los adeudos domiciliados. Es necesario asegurarse de que las futuras comisiones por procedimientos de pago sean transparentes y puedan asociarse a servicios concretos de los bancos.

4.3.2 Desde el inicio del proyecto, la Comisión ha destacado que los nuevos procedimientos de la SEPA no deberían ser más costosos que los procedimientos nacionales anteriores. El CESE comparte expresamente esta exigencia y exhorta a la Comisión a que tome todas las medidas necesarias para garantizar que el coste de los nuevos procedimientos de pago de la SEPA no supere al de los procedimientos nacionales anteriores como consecuencia de un aumento de las cargas nacionales, como ocurrió durante la aplicación del euro, pues de lo contrario no puede garantizarse la aceptación de los nuevos procedimien-

tos de pago, sobre todo por parte de los consumidores. No en todos los países de la zona del euro se practican las tasas de intercambio multilaterales. Por ello, la UE enviaría un mensaje muy equivocado si se introdujeran en algunos de estos países junto con los procedimientos de pago de la SEPA.

4.3.3 El CESE, por otra parte, destaca que, para las operaciones de adeudo domiciliado efectuadas por proveedores de servicios de pago que no puedan ejecutarse adecuadamente debido a que la orden de pago sea rechazada, denegada, devuelta o retrocedida (operaciones-R), sólo se impondrá a los consumidores una tasa multilateral de intercambio en caso de saldo insuficiente en sus cuentas en el momento en que deben pagarse los adeudos domiciliados. En todos los demás casos, esta tasa será pagada por el beneficiario. El beneficiario, el banco del beneficiario y el banco del ordenante no podrán cargar al ordenante tasas por operaciones-R que no haya originado este último.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos (artículo 54.3 del Reglamento Interno) fueron rechazadas en el curso del debate:

Punto 3.11 (nuevo)

Añádase un nuevo punto con el siguiente texto:

«3.11 El CESE considera que la orden de domiciliación debería conservarse en el banco del deudor, porque si se mantuviera en el del acreedor entrañaría más riesgos en términos de seguridad, ya que el banco del consumidor (banco del deudor) no tendría control sobre la orden. El CESE considera también que el IBAN del pagador nunca debería comunicarse automáticamente al beneficiario del pago sin el consentimiento del pagador.»

Exposición de motivos

La seguridad de un sistema único de pagos a escala europea es fundamental para reforzar la confianza de los consumidores en los servicios de pago.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64

Votos en contra: 74

Abstenciones: 13

Punto 3.12 (nuevo)

Añádase un nuevo punto como sigue:

«3.12 El CESE apoya plenamente las medidas que permiten a los consumidores dar instrucciones al banco en el sentido de limitar el cobro de un adeudo domiciliado a un determinado importe o periodicidad, o ambas cosas, y de bloquear cualquier adeudo domiciliado en su cuenta. No obstante, por lo que se refiere al derecho a reembolso, el CESE destaca que, dado que no está garantizado por el beneficiario, tampoco puede ser excluido por este.»

Exposición de motivos

Se pretende adecuar el texto al artículo 62 de la Directiva de servicios de pago.

Resultado de la votación

Votos a favor: 64

Votos en contra: 83

Abstenciones: 10

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil»

[COM(2010) 748 final/2 — 2010/0383 (COD)]

(2011/C 218/14)

Ponente general: **Sr. HERNÁNDEZ BATALLER**

El Consejo, en fecha del 15 de febrero de 2011, de conformidad con el artículo 67, apartado 4, y 81, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil»

COM(2010) 748 final/2 — 2010/0383 (COD).

El 1 de Febrero de 2011, 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 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER y ha aprobado por 162 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la propuesta de la Comisión en cuanto considera que puede conseguir el objetivo de supresión de obstáculos jurídicos lo que facilitará la vida de los ciudadanos y de las empresas, mejorando la tutela judicial efectiva.

1.2 El CESE insta a la Comisión a proseguir en su actuación de supresión de los obstáculos jurídicos en la Unión Europea, para alcanzar un verdadero espacio judicial europeo, tomando en consideración todas las observaciones que el CESE ha pronunciado en sus diversos dictámenes sobre la materia.

2. Introducción

2.1 El Reglamento 44/2001, desde el 1 de marzo de 2002, ha sustituido al Convenio de Bruselas y, en general, a todo el conjunto de instrumentos bilaterales celebrados entre los diferentes Estados miembros en esta materia. También denominado «Reglamento Bruselas I», es el acto jurídico de la Unión más importante en materia de cooperación judicial civil hasta el momento.

2.2 Básicamente, el Reglamento 44/2001 permite, en determinados supuestos, demandar ante los tribunales de un Estado miembro a cualquier persona física o jurídica involucradas en un procedimiento judicial transnacional y que tenga su domicilio en un Estado distinto de aquél en el que se interpone la demanda, favoreciendo el «punto de conexión más cercano».

2.2.1 Por otra parte, el artículo 5 del Reglamento prevé que, en materia contractual, en especial en la compraventa de mercancías, se pueda demandar a una empresa en el Estado miembro en el que hayan sido o deban ser entregadas las mercancías.

2.2.2 Así, los ámbitos en los que se aplica la nueva regla se suceden a lo largo del artículo 5 (responsabilidad contractual y extracontractual, acciones de daños y perjuicios, explotación de sucursales y agencias, etc.).

2.2.3 La competencia en materia de seguros tiene dedicada toda una sección del Reglamento, la Tercera, en la que se permite que el tomador del seguro utilice los tribunales de su domicilio para demandar al asegurador, incluso cuando éste tenga su domicilio en un Estado miembro distinto. Sin embargo, si el asegurador quiere demandar al tomador, al asegurado o al beneficiario, se verá forzado a hacerlo en los tribunales del lugar donde estuvieran domiciliados aquéllos.

2.3 Todo el Reglamento 44/2001 es una serie continua de atribuciones expresas de competencia, dedicando en ocasiones mayores esfuerzos, en su ánimo tuitivo y protector, a ciertos colectivos (contratos con consumidores, contratos individuales de trabajo). A pesar de todo, siguen utilizándose las tradicionales reglas de atribución de competencia cuando se trata de litigios sobre inmuebles, disolución de personas jurídicas o inscripciones en registros y ejecuciones de resoluciones judiciales.

2.4 El Reglamento 44/2001, tras dedicar dos contundentes secciones a la ejecución de resoluciones judiciales y al reconocimiento de documentos públicos de otros Estados miembros, finaliza con una serie de Disposiciones Finales y Transitorias entre las que se destaca la relación de este nuevo instrumento de cooperación judicial con otros convenios más específicos de los que sea parte cualquier Estado miembro.

2.5 El 21 de abril de 2009 la Comisión adoptó un informe sobre la aplicación del Reglamento y un Libro Verde, sobre el cual el CESE ya se pronunció ⁽¹⁾ de forma favorable respecto de algunas propuestas de reforma de la Comisión.

3. Propuesta de Reglamento

3.1 El objetivo global de la revisión es seguir desarrollando el espacio europeo de justicia suprimiendo los obstáculos que subsisten a la libre circulación de resoluciones judiciales, en consonancia con el principio de reconocimiento mutuo. La importancia de este objetivo fue puesta de relieve por el Consejo Europeo en su Programa de Estocolmo de 2009 ⁽²⁾. Más concretamente, la propuesta tiene por objeto facilitar la litigación transfronteriza y la libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea. La revisión debería contribuir igualmente a crear un entorno jurídico que favorezca la recuperación de la economía europea.

3.2 Los elementos propuestos de la reforma son los siguientes:

- supresión del procedimiento intermedio para el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales («*exequatur*»), salvo en los casos de difamación y en las acciones indemnizatorias colectivas; con varias posibilidades para evitar, en circunstancias excepcionales, que una resolución dictada en un Estado miembro surta efecto en otro;
- la propuesta contiene igualmente una serie de formularios normalizados dirigidos a facilitar el reconocimiento o la ejecución de las resoluciones extranjeras en ausencia del procedimiento de *exequatur*, así como la solicitud de revisión en el marco del procedimiento que salvaguarda los derechos de defensa;
- ampliación de las normas sobre competencia judicial del Reglamento a los litigios en que estén involucrados demandados de terceros países, incluida la regulación de los casos en que un mismo asunto esté pendiente ante tribunales de dentro y fuera de la UE. La modificación garantizará que las normas de competencia protectora disponibles para los consumidores, los trabajadores y los asegurados también se apliquen si el demandado tiene su domicilio fuera de la UE;
- eficacia reforzada de los acuerdos de elección de foro; que incluye dos modificaciones:
 - una, cuando las partes han designado uno o varios tribunales para resolver el litigio, la propuesta da prioridad al tribunal designado para decidir sobre su competencia, independientemente de si se le ha sometido el asunto en primer o segundo lugar;

- por otra parte, la propuesta introduce una regla armonizada de conflicto de leyes en materia de validez sustantiva de los acuerdos de elección de foro, garantizando así un resultado similar en esta cuestión sea cual sea el tribunal al que se someta el asunto.

- mejor articulación entre el Reglamento y el arbitraje;

- mejor acceso a la justicia para ciertos litigios específicos; y

- clarificación de las condiciones en que pueden circular en la UE las medidas provisionales.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge muy favorablemente la propuesta de la Comisión y apoya la adopción de un texto refundido del vigente Reglamento 44/2001 del Consejo, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Bruselas I).

4.2 Como se desprende claramente de la propuesta de la Comisión, se trata de una iniciativa necesaria a los efectos de mejorar el funcionamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Mercado interior que, además, sólo puede impulsarse desde el nivel supranacional y que supone también una valiosa herramienta jurídica en un mundo globalizado, ya que facilitará las transacciones comerciales internacionales y aliviará los conflictos que surjan en las relaciones que desbordan el ámbito territorial de la UE.

4.2.1 Cabe reseñar, en este sentido, que el conjunto de innovaciones de los mecanismos jurídicos relevantes que se proponen, así como la clasificación de algunas reglas y principios que ya se aplican en la UE en este ámbito, se infieren de las experiencias que los operadores jurídicos transnacionales, los expertos y los órganos competentes de los Estados miembros han transmitido públicamente a la Comisión Europea.

4.2.2 En este sentido, junto con la toma en consideración con carácter general del principio de subsidiariedad, que justifica la acción supranacional dada la falta de competencia de los Estados miembros para modificar unilateralmente ciertos aspectos del vigente Reglamento Bruselas I, tales como el *exequatur*, y las disposiciones sobre competencia y coordinación de los procedimientos judiciales de los Estados miembros entre sí, o entre estos y los procedimientos de arbitraje, se da relevancia también a la denominada subsidiariedad funcional, un elemento integrante del principio de democracia participativa consagrada en el TUE tras el Tratado de Lisboa. El CESE ya se pronunció en su día a favor de muchas de las propuestas que se formulan ahora por la Comisión. ⁽³⁾

⁽¹⁾ DO C 255 de 22.9.2010, p. 48.

⁽²⁾ Adoptado en la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2009.

⁽³⁾ DO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

4.3 La propuesta preconiza en términos realistas, ponderados y flexibles soluciones técnicas a problemas contrastados en los años de aplicación del Reglamento Bruselas I que supondrían, en síntesis: suprimir el procedimiento de *exequatur*, salvo en los casos de difamación y en las acciones indemnizatorias colectivas; la aplicación del Reglamento a litigios en que estén involucrados demandados de terceros países; una mayor eficacia de los acuerdos de elección de foro; la mejora de la articulación entre el Reglamento y el arbitraje; la clarificación de las condiciones en las que pueden aplicarse las medidas provisionales y cautelares dictadas por un órgano judicial de un Estado miembro en otros Estados miembros; y, en suma, la mejora del acceso a la justicia y del funcionamiento de ciertos procedimientos pendientes ante los tribunales internos.

4.3.1 No existe razón de fondo para la exclusión de las acciones colectivas en la supresión del *exequatur* de la propuesta, resultando la redacción del artículo 37, insatisfactoria. El CESE ya se ha pronunciado, en diversas ocasiones a favor de una regulación supranacional de las acciones colectivas. La Comisión deberá reflexionar sobre una eventual modificación del artículo 6 del Reglamento 44/2001, para admitir la acumulación procesal de acciones de demandantes en el proceso, siempre que sus causas de pedir estuvieran vinculadas entre sí por una relación tan estrecha que sería oportuno tramitarlas y juzgarlas al mismo tiempo a fin de evitar resoluciones que podrían ser inconciliables si los asuntos fueren juzgados separadamente.

4.3.2 En cuanto a la exclusión de la difamación, en realidad, el artículo 37-3, a) es más amplio al abarcar las resoluciones dictadas en otro Estado miembro relativas a las obligaciones extracontractuales que se deriven de la violación de la vida privada y de los derechos relacionados con la personalidad. Deberá reflexionar la Comisión sobre la amplitud de esta excepción y la posibilidad de acotarla, para que no puedan quedar exceptuados supuestos corrientes de la vida cotidiana de los ciudadanos.

4.3.3 A efectos de profundizar en la reflexión sobre los cambios necesarios en los mecanismos y procedimientos judiciales de los que se ocupa la propuesta conviene, no obstante, realizar algunas observaciones para su futura toma en consideración por parte de la Comisión.

4.3.4 Así, en lo concerniente al apartado 3 del artículo 58 del texto refundido del Reglamento, que establece, para los recursos interpuestos contra una resolución dictada sobre las impugnaciones frente a una solicitud de otorgamiento de ejecución de una sentencia, que el tribunal competente «se pronunciará en breve plazo», podría precisarse más la duración máxima del mismo, a efectos de evitar retrasos injustificados o dilaciones dañinas para el justiciable.

4.3.5 En este sentido, podría establecerse como límite bien el plazo de noventa días previsto en el apartado segundo del propio artículo 58 para las decisiones sobre los recursos interpuestos para impugnar una solicitud de ejecución, o bien un

plazo intermedio, que iría entre las seis semanas previstas en el apartado tercero del artículo 11 del Reglamento 2201/2003 (relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental) y el citado plazo de noventa días.

4.3.6 Similarmente, podría contemplarse una reformulación del nuevo mecanismo de cooperación judicial establecido en el artículo 31 del texto refundido del Reglamento, para fortalecer el papel del órgano jurisdiccional competente sobre el fondo y prevenir posibles actuaciones de mala fe que retrasen la resolución del litigio.

4.3.7 En efecto, el deber difuso de «coordinación» entre el tribunal competente sobre el fondo y el tribunal de otro Estado miembro ante el que se solicitan medidas provisionales y cautelares, que dicha disposición circunscribe al deber de recabar información por éste último sobre todas las circunstancias pertinentes del asunto (v.gr. la urgencia de la medida solicitada, o las posibles denegaciones de medidas similares por el tribunal competente sobre el fondo), podría completarse con otra previsión en la que se determine el carácter excepcional de la admisión a trámite de tales medidas o, incluso, con carácter general, por la que se establezca la inhibición a favor del juez que decide sobre el fondo.

4.3.8 Ello sería, además, plenamente coherente con el papel central que, por razones de celeridad y de implementación del principio de reconocimiento mutuo, reconoce el Tribunal de Justicia al órgano competente para resolver en cuanto al fondo en el ámbito de la interpretación de normas conexas, como el citado Reglamento 2201/2003.

4.4 Merece una valoración especial el mantenimiento de la cláusula de orden público del artículo 34, apartado 1, del vigente Reglamento Bruselas I, y el artículo 48, apartado 1, de la Propuesta del texto refundido, solamente en los supuestos en que se suprime el «*exequatur*», que faculta a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros requeridos a no reconocer las decisiones que fueran manifiestamente contrarias a su orden público.

4.4.1 Ciertamente, se trata de una facultad que podría dar lugar también a interpretaciones y aplicaciones discrecionales por los jueces requeridos al efecto, pero, como demuestra su utilización durante los años de vigencia del Reglamento Bruselas I, el riesgo queda actualmente muy mitigado por, al menos, tres límites jurídicos: los criterios establecidos al respecto por el Tribunal de Justicia⁽⁴⁾, la vigencia con carácter vinculante de la carta de Derechos Fundamentales de la UE y la consolidación de una amplia y abundante jurisprudencia del propio TJ que constriñe la noción de orden público a favor del efecto útil del Derecho de la Unión.

⁽⁴⁾ Sentencia del TJ de 28 de marzo de 2000, as. C-7/98, Krombach, Recapitulación de Jurisprudencia 2000 p. I-01935.

4.4.2 No obstante, el Comité invita a la Comisión Europea a prestar una vigilancia especial a la conducta de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, con vistas a una correcta implementación del principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales siempre que se pronuncien sobre la competencia jurisdiccional por razones de orden público.

4.5 Si bien la propuesta de texto refundido de reglamento establece tangencialmente, aunque de forma novedosa, una regla de reconocimiento de convenios de arbitraje que designan un foro de un Estado miembro de la UE, aliviando los riesgos del «forum shopping», no parece sin embargo que ello sea suficiente.

4.5.1 Dado el uso masivo y creciente de esta fórmula de solución de conflictos, especialmente en el ámbito mercantil, y su deseable desarrollo en otros ámbitos esenciales para los intereses de los ciudadanos (v.gr el derecho del consumo y el derecho del trabajo), el Comité invita a la Comisión a que contemple, en el corto plazo, la creación de un instrumento jurídico supranacional para el reconocimiento y la ejecución de laudos arbitrales, si bien dejar abierto un control judicial con base en la propuesta aquí relevante (artículo 1, apartado 2, letra d) lo excluye expresamente de su ámbito de aplicación.

4.6 Similarmente, la Comisión podría impulsar, a efectos del esclarecimiento de su contenido y de la celeridad en la adopción de las decisiones judiciales, la elaboración de una Comunicación o de una guía sobre la interpretación del artículo 5 de la propuesta, que prácticamente reitera los términos del vigente artículo del Reglamento Bruselas I.

4.6.1 Según ambas disposiciones, la competencia en materia contractual se otorgará al tribunal del lugar en el que haya sido o deba ser cumplida la obligación que sirva de base a la demanda que, salvo pacto en contrario, en el caso de una compraventa de mercaderías será el del Estado miembro donde se

entreguen o deban entregarse y, en el caso de una prestación de servicios, será el del Estado miembro donde se presten o deban prestarse los servicios.

4.6.2 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia que interpreta los conceptos de «servicio» y «mercadería» en relación con las libertades del mercado interior no es de aplicación en el ámbito del Reglamento de Bruselas I y, como consecuencia, el Tribunal de Justicia ha zanjado hasta la fecha cuestiones interpretativas sobre el alcance del citado artículo quinto mediante referencias a cierta normativa internacional que no vinculan ni a la UE ni a todos sus Estados miembros, por lo que no son norma común de aplicación a los contratos intracomunitarios.

4.7 Paradójicamente, las razones de celeridad procesal parecen estar en el fondo de la nueva redacción del artículo 24, apartado 2, de la propuesta de texto refundido, ya que condiciona meramente la aplicación del artículo 24, apartado 1 (que otorga la competencia con carácter general al tribunal del Estado miembro ante el que comparezca el demandado) a que el escrito de demanda contenga información para el demandado sobre su derecho a impugnar dicha competencia y las consecuencias de su comparecencia. Esa previsión, fácilmente implementable mediante la inclusión de cláusulas de estilo, puede menoscabar los derechos de las partes débiles de una contratación, máxime cuanto el propio artículo 24, apartado 2, circunscribe su aplicación a los contratos de seguros, a los celebrados por los consumidores y a los contratos individuales de trabajo.

4.7.1 Dado que, será el tribunal que reciba la demanda quién habrá de comprobar si se transmitió al demandado dicha información, sin que se haya fijado ningún requisito para ello, el Comité quiere subrayar la situación de incertidumbre y discrecionalidad que puede derivarse de su aplicación en las 27 jurisdicciones soberanas de la UE. Consiguientemente, invita a la Comisión Europea a reconsiderar la formulación de la citada disposición a los efectos de fortalecer la posición jurídica de los consumidores y de los trabajadores, y a los efectos de garantizar pautas uniformes de conducta de los tribunales competentes.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados»

[COM(2011) 8 final — 2011/0006 (COD)]

(2011/C 218/15)

Ponente: **Joachim WUERMEILING**

El 3 de febrero de 2011 y el 2 de marzo de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados»

COM(2011) 8 final — 2011/0006 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE **acoge muy positivamente la propuesta de Directiva de la Comisión Europea** por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE. Apoya los esfuerzos de la Comisión para cambiar la legislación sectorial y lograr que el Sistema Europeo de Supervisores Financieros funcione eficazmente. El Comité reitera su firme respaldo a las nuevas normas de supervisión para los seguros («Solvencia II»), en particular a la vista de las experiencias de la reciente crisis financiera.

1.2 Sin embargo, la búsqueda de normas seguras para la solvencia **debería tener en cuenta la necesidad de garantizar la capacidad del mercado de los seguros** para asumir los riesgos de sus clientes y cumplir su papel como proveedores de financiación para comunidades y empresas de todos los tamaños.

1.3 El CESE recibe positivamente la nueva modificación de la Directiva Solvencia II en cuanto a las **disposiciones transitorias**, así como el hecho de que se haya retrasado dos meses el plazo de incorporación.

1.4 El CESE insiste en la necesidad del principio de una transición del sistema actual (Solvencia I) al nuevo (Solvencia II). Debería producirse **una transición fluida al nuevo régimen**. Deben evitarse las perturbaciones en el mercado con un enfoque que vincule las medidas de supervisión a las disposiciones transitorias de forma coherente. Solvencia II no debería traducirse en la consolidación de los mercados, sobre todo por lo que respecta a las pequeñas y medianas aseguradoras.

1.5 Las disposiciones transitorias que se recogen en la propuesta actual deben permitir un **proceso de «phasing in/phasing out» o introducción/eliminación progresivas** que tenga

en cuenta la capacidad de las empresas de realizar los cambios. La transición tendrá la duración máxima, aunque la Comisión podría reducirla si existen pruebas concluyentes que lo permitan. Es obvio que los períodos transitorios variarán en los distintos ámbitos.

1.6 El **calendario de aplicación debería ser un reflejo realista de la capacidad de los supervisores y de las empresas de seguros**, incluidas las más pequeñas, para alcanzar los objetivos que fija la Directiva Solvencia II. El CESE pide a la Comisión y a la AESPJ (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) que garanticen que el nuevo régimen no supondrá ninguna sobrecarga administrativa ni una complejidad imposible que podría tener efectos negativos en la calidad del servicio que se presta a los consumidores.

1.7 El CESE respalda la **legitimación democrática de las futuras normas europeas** (código normativo único) para las aseguradoras. La definición del ámbito de aplicación adecuado de las normas técnicas debe considerarse un instrumento adicional para la convergencia de la supervisión y con vistas a la elaboración de un código normativo único.

1.8 El CESE cree que debería establecerse una distinción clara entre las **cuestiones puramente técnicas** y las **cuestiones políticas**, que incumben a las instituciones políticas de la UE.

1.9 Sin embargo, el CESE hace hincapié en que la **AESPJ es un órgano autónomo**. En cuanto a su cometido de elaborar un código normativo único, la AESPJ actúa conforme al mandato que le ha sido asignado por las instituciones legislativas con responsabilidad política.

1.10 El CESE cree que el sector de las aseguradoras debería seguir ofreciendo a los consumidores **pensiones garantizadas a largo plazo** y continuar siendo un socio fiable para sus planes de pensiones. Así pues, es indispensable una estructura temporal adecuada de tipos de interés para calcular el capital de solvencia. El CESE aboga por una solución que permita garantizar la viabilidad económica de tales productos.

1.11 El CESE recomienda también que los métodos utilizados para estos cálculos no se vean exclusivamente como una cuestión técnica, sino que se definan bajo la supervisión del Parlamento y del Consejo, **reflejando las consecuencias políticas** que puede tener la definición de tales métodos en el nivel general de preparación de los ciudadanos ante la mayor esperanza de vida y la reducida tasa de renovación por las generaciones más jóvenes.

1.12 El CESE subraya la importancia de una **consulta continua a los grupos de partes interesadas de la AESPJ**, de los que forman parte representantes de sindicatos sectoriales, usuarios de servicios financieros y especialistas en reglamentación y supervisión.

2. Contexto y observaciones generales

2.1 El 19 de enero de 2011 la Comisión aprobó una propuesta de Directiva por la que se modificaban dos directivas anteriores relativas a las actividades en el sector de los servicios financieros: la Directiva sobre folletos y la Directiva Solvencia II. La propuesta recibe el nombre de «Directiva Ómnibus II» por ser la segunda directiva que agrupa diversas modificaciones a las directivas vigentes a fin de adaptarlas a la nueva estructura europea para la supervisión financiera.

2.2 La Directiva Solvencia II se ocupa del acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio. La reforma de la supervisión de los seguros europeos, preparada a conciencia, pretende reforzar de forma sostenible el sector de los seguros y hacerlo más competitivo: los requisitos de capital para las aseguradoras estarán mucho más basados en el riesgo (Pilar I). También se actualizarán los requisitos para la gestión de los riesgos cualitativos (Pilar II) y para la información que deben facilitar las aseguradoras (Pilar III).

2.3 La Directiva Ómnibus II pretende adaptar el dispositivo europeo de supervisión, en línea con las conclusiones del Grupo de Alto Nivel presidido por el Sr. de Larosière y la Comunicación de la Comisión de mayo de 2009, que proponía establecer un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF) formado por una red de organismos nacionales de supervisión que trabajaran en tándem con las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión (AES).

2.4 El CESE ha aprobado varios dictámenes (entre ellos los dictámenes CESE 100/2010 y 446/2010) sobre la nueva arquitectura de la supervisión, ha dado su respaldo decidido a las reformas y ha insistido en que debe establecerse una distinción entre las cuestiones técnicas y las políticas, que incumben a las instituciones políticas de la UE. En sus dictámenes, el CESE destacaba la necesidad de que las nuevas autoridades mantengan un diálogo con los órganos representativos del sector de los

servicios financieros, los sindicatos, los usuarios de servicios financieros y también con el CESE como representante de la sociedad civil organizada de Europa.

2.5 El CESE dio su respaldo general al trabajo de la Comisión para conferir a las autoridades recién establecidas las competencias que les permitirían establecer normas técnicas y resolver las diferencias entre organismos nacionales de supervisión, que es el propósito de la propuesta actual para los valores, los seguros y las pensiones de jubilación.

2.6 El CESE aprueba los objetivos generales de la Directiva, es decir, proteger a todos los usuarios de servicios financieros y garantizar la estabilidad de los mercados aplicando un enfoque flexible, su compromiso con los principios de necesidad y proporcionalidad para avanzar hacia la convergencia de la supervisión y la creación de un código normativo único. Estos objetivos pueden contribuir al proceso de hacer más real el mercado único y mantener a Europa a la vanguardia de las normas internacionales sin perder el contacto con los mercados de servicios financieros internacionales.

2.7 La Directiva Ómnibus II modifica fundamentalmente la Directiva Solvencia II al dotar de nuevas capacidades a las normas técnicas vinculantes y alinear los procedimientos para las medidas de ejecución con el Tratado de Lisboa. La propuesta incluye modificaciones de carácter general que son comunes a la mayor parte de la legislación sectorial del capítulo financiero que incluye la Directiva Ómnibus I y necesarias para el correcto funcionamiento de las directivas en el contexto de las nuevas Autoridades, por ejemplo, cambiar el nombre del CESSPJ por el de AESPJ y garantizar la existencia de canales apropiados para el intercambio de información.

2.8 También adapta al Tratado de Lisboa el régimen actual de competencias de ejecución (Nivel 2). La Directiva Solvencia II entró en vigor antes que el nuevo Tratado. Por tanto, es necesaria la transformación de los mandatos de nivel 2 actuales en mandatos para actos delegados, medidas de ejecución o normas técnicas reglamentarias. Conviene prever procedimientos de control adecuados.

2.9 La Directiva Solvencia II también introduce disposiciones transitorias, necesarias para lograr una transición fluida al nuevo régimen. Debe evitarse toda perturbación del mercado y también convendría poder tener en cuenta las repercusiones para toda la gama de productos de seguros importantes.

3. Modificaciones de la Directiva Solvencia II

3.1 En su dictamen sobre la Directiva Solvencia II (CESE 976/2008), el CESE **acogía positivamente su gran empeño en reforzar el sector de los seguros** y hacerlo más competitivo mediante una mejor asignación de capital, mejor gestión del riesgo y mejor información. En este contexto, el CESE considera que Solvencia II es también la respuesta apropiada a la vista de la experiencia de la reciente crisis financiera. Apoya a la Comisión en su idea de no hacer ningún cambio

esencial en la Directiva Solvencia II. Sin embargo, en aquellos casos en los que parezca inadecuado el ajuste de las medidas de ejecución podrían ser necesarios más cambios en aspectos concretos de alcance limitado.

3.2 A lo largo del tiempo, a medida que la crisis provocada por el comercio de derivados planteaba dudas respecto de la seguridad de todas las actividades financieras, surgieron temores de que el ajuste de las normas de solvencia aplicables a las actividades de seguros se vería afectado por supuestos inspirados en un deseo de evitar los riesgos excesivos. El CESE acusa recibo de las declaraciones de la Comisión en las que confirma su compromiso con una visión equilibrada en lo que se refiere a estas normas. Pide a la Comisión que **evite crear problemas de volatilidad** en un sector en el que la norma son los compromisos a largo plazo.

3.3 Desde el inicio del proceso de reforma de Solvencia II ha habido varias tandas de estudios de impacto cuantitativo. El más reciente, conocido como QIS5, se ocupa aproximadamente de dos terceras partes del mercado europeo de los seguros. La AESPJ publicó recientemente los resultados, que exigen un análisis más detenido. A través de los estudios de impacto que se han llevado a cabo se ha hecho evidente que el calendario y el ámbito de la migración al nuevo régimen podría tener **graves consecuencias en la disponibilidad y asequibilidad de los seguros** para comunidades, empresas y particulares, así como para las condiciones operativas de las empresas de seguros.

3.4 El Comité reitera el respaldo dado a los principios de principios de subsidiariedad y flexibilidad. Insistía en que esto debería dar lugar a unos requisitos claros y adecuados, mientras que la diversidad del mercado de los seguros –tanto en las dimensiones como en la naturaleza de las empresas de seguros– justificaría la debida consideración. En la fase actual, el CESE señala su inquietud ante la posibilidad de que la aplicación de Solvencia II dé lugar a un grado de **complejidad que las pequeñas y medianas empresas de seguros serán incapaces de superar**.

3.5 Es esencial un diseño apropiado de las disposiciones transitorias de Solvencia II y de la supervisión financiera en la UE para garantizar la **estabilidad de los mercados de seguros**. Estos objetivos se verían amenazados si no se marca ahora la buena dirección.

Retraso hasta el 1 de enero de 2013

3.6 El CESE **aprueba el retraso de dos meses** en el plazo de incorporación de Solvencia II, que entrará en vigor el 1 de enero de 2013.

3.7 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que es mejor **comenzar el nuevo régimen de Solvencia II** con sus nuevos requisitos de cálculo, información, etc. **coincidiendo con el comienzo normal del ejercicio contable** para la mayoría de las empresas de seguros (1 de enero) en vez de comenzar con Solvencia II en pleno ejercicio contable, como se sugiere en la Directiva Solvencia II (1 de noviembre). En consecuencia, las demás fechas de la Directiva Solvencia II, especialmente por lo que se refiere a las disposiciones transitorias y la cláusula de revisión, deben retrasarse dos meses también, como se contempla en Ómnibus 2.

Régimen transitorio

3.8 La propuesta de la Comisión responde a la petición de que la **transición** entre las normas mejoradas de Solvencia I y las normas de Solvencia II sea **más fluida**, a fin de evitar la perturbación del mercado. Los grupos con actividades dentro y fuera de la UE deberían ser capaces de afrontar el desarrollo de sus negocios con más eficacia.

3.9 Es importante que la **transición abarque los tres pilares de Solvencia II**: el CESE coincide con la Comisión en que deberían ser posibles las disposiciones transitorias por lo que se refiere al cálculo, la gobernanza y la información. Es necesario tener presente repercusiones para toda la gama de productos de seguros importantes para los mercados nacionales. El quinto estudio cuantitativo de impacto (QIS5) debe verse como fuente principal de las consideraciones para las disposiciones transitorias. Este estudio revela la urgente necesidad de un concepto transitorio coherente (introducción/eliminación progresivas), de forma que las empresas y los supervisores tengan **tiempo suficiente para prepararse** oportunamente.

3.10 El CESE recomienda realizar una evaluación adecuada para determinar cómo **vincular** de forma coherente estas disposiciones transitorias **a las acciones de supervisión** en caso de no conformidad con las nuevas normas. Una transición fluida debería tener en cuenta los niveles de intervención de supervisión actuales también, que aseguran que la **protección de los titulares de un seguro no será menor** que en la actualidad.

3.11 El CESE recomienda que la **transición haga una referencia más explícita a las normas mejoradas de Solvencia II** como nivel mínimo (opcional).

3.12 Por lo que se refiere a los requisitos de información, el CESE recomienda establecer de forma más detallada no solo los métodos, sino también el contenido y el momento de divulgación de la información durante el período transitorio. Puesto que existen dudas respecto de qué debería incluirse en los informes trimestrales e incluso en la declaración inicial, parece más adecuado permitir el ajuste a las normas de información después de la fecha del 1 de enero de 2013. Será esencial para las pequeñas y medianas empresas. En particular no deberían imponerse a las mutualidades y otras aseguradoras que no tienen acceso a la bolsa las mismas obligaciones de información que a las empresas internacionales que cotizan en bolsa y que tienen preparadas las cuentas con arreglo a las NIIF desde el principio. Tampoco debería obligárseles a trabajar con los mismos plazos tan cortos.

Asegurar garantías a largo plazo para las pensiones

3.13 El CESE ha insistido en la **importancia de unos seguros de pensiones sólidos y bien gestionados** junto con otras formas de planes de pensiones, dado el envejecimiento de las sociedades europeas. La última ocasión fue en su dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión sobre unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros (CESE 72/2011).

3.14 La elaboración de políticas para el cálculo de los tipos de interés de las pensiones es crucial para las condiciones en que los consumidores pueden obtener tal protección. El CESE señala su **preocupación por la estructura temporal de los tipos de interés** que se debate en estos momentos. Probablemente provocará un drástico descenso de la oferta y un incremento de los costes de los productos de pensiones.

3.15 En este sentido el CESE critica que, según la propuesta Ómnibus II de la Comisión, la estructura temporal de los tipos de interés y la prima de iliquidez no sean decididas por órganos legislativos. La estructura temporal de los tipos de interés y el riesgo de los tipos de interés determinan el futuro de los planes de pensiones privados. Una **decisión política de tanta importancia no puede tomarse únicamente en el nivel administrativo** de la AESPJ.

Retos para la AESPJ

3.16 Un aspecto más fundamental, puesto que tanto esta propuesta como las medidas de ejecución aún tienen que ser aprobadas, es que el **calendario para el lanzamiento efectivo de Solvencia II parece ser especialmente problemático**. No puede responsabilizarse a las empresas de seguros de las instrucciones que tienen que publicarse en un plazo posterior. Por lo tanto, el CESE anima a la Comisión a publicar sin demora estas instrucciones o bien a permitir unos plazos de ajuste razonables.

3.17 De forma similar, el CESE es consciente de la gran carga de trabajo que se ha atribuido la AESPJ, sobre todo porque aún se encuentra en proceso de expansión y todavía no cuenta con todo el personal previsto. Así pues, el CESE considera que la propuesta objeto de examen puede **sobrecargar las capacidades de que dispone** y espera que la Comisión considere debidamente el equilibrio de prioridades que deben asignarse.

3.18 El CESE cree que debe estudiarse cuidadosamente si la AESPJ tendrá recursos suficientes para las competencias y tareas que le asigna la segunda Directiva Ómnibus, sobre todo por lo que se refiere a los datos técnicos y a la mediación vinculante, cuando entre en vigor Solvencia II. La propuesta de que la AESPJ desarrolle un proyecto de medida de ejecución antes del 31 de diciembre de 2001 como muy tarde parece un tanto ambiciosa.

3.19 El CESE es consciente de que la AESPJ está reuniendo personal y conocimientos. El régimen transitorio debería reflejar los recursos asignados a la AESPJ para evitar perturbaciones. Estos recursos deberían estar en consonancia con sus competencias y tareas.

3.20 Ello podría afectar al **equilibrio de funciones entre los organismos de supervisión de los Estados miembros**

—que tendrían que realizar la supervisión cotidiana de las empresas que corresponda a su mandato de forma coherente— y la nueva autoridad.

3.21 Más concretamente, el CESE considera que **debería confirmarse que el supervisor de grupo tiene un papel dirigente** en la aprobación de modelos internos para el grupo y que la Directiva no debería dejar dudas en cuanto a las competencias y responsabilidades respectivas.

3.22 El CESE cree que la Comisión tiene razón al abordar los diversos papeles distintos de los supervisores nacionales y de la nueva Autoridad de Supervisión de Seguros de la UE, la AESPJ. Es importante **incluir de forma apropiada la posibilidad de que la AESPJ resuelva las diferencias de manera equilibrada** en aquellos ámbitos en los que ya se han previsto procedimientos decisorios comunes en la Directiva Solvencia II u otra legislación sectorial.

Competencia de ejecución

3.23 El CESE considera que el funcionamiento del denominado «sistema Lamfalussy» de aplicar la reglamentación financiera en distintos niveles jurídicos exige un **sistema en cascada coherente** para garantizar que las normas técnicas se creen sobre la base de las medidas de ejecución, de manera que **ningún aspecto esté regulado sin una base de responsabilidad política**, especialmente por lo que se refiere a la subsidiariedad, y que la orientación de las medidas de ejecución permanezca uniforme y clara.

3.24 El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de unas normas técnicas vinculantes (Nivel 3) en ámbitos en los que ya se hayan previsto medidas de ejecución (Nivel 2). El ámbito de las **normas técnicas vinculantes adicionales debería ser limitado**. Sería deseable que el futuro equilibrio entre las instituciones europeas, por delegación de poderes, se caracterizara por una mayor claridad.

3.25 El CESE cree que dar prioridad a las normas técnicas vinculantes puede ser fundamental para garantizar la calidad de las normas armonizadas. Es posible que ciertas normas técnicas de ejecución no sean necesarias al comenzar Solvencia II, y la AESPJ tendría más tiempo para desarrollarlas teniendo en cuenta la práctica del sector y las experiencias de los supervisores. Otras normas técnicas de ejecución podrían tratarse como opcionales («posibilidad») y deberían aplicarse solo cuando en el futuro sea precisa una armonización.

3.26 Debe valorarse cuidadosamente el ámbito de las normas técnicas. Cabe **preguntarse si es necesaria la densidad de reglamentación prevista** a nivel europeo en términos de subsidiariedad. En caso de duda, para cada una de las medidas de ejecución (Nivel 2) no deberían contemplarse normas técnicas adicionales (Nivel 3); por ejemplo, el Nivel 3 parece no ser necesario respecto de la autoevaluación de riesgos y solvencia, la clasificación de fondos propios o los fondos de disponibilidad limitada.

3.27 Las normas con varios niveles no parecen transparentes. Por otra parte, es posible que existan desviaciones nacionales para las mismas cuestiones de reglamentación. Ello supondría una **excesiva complejidad**, particularmente para las pymes. Un aspecto que también precisa una atenta valoración es la propuesta de ampliar el contenido de ciertas medidas de ejecución.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la respuesta al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido»

[COM(2011) 52 final]

(2011/C 218/16)

Ponente General: **Gerd WOLF**

El 9 de febrero de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea 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 las Regiones relativa a la respuesta al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido»

COM(2011) 52 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2011.

Dada la urgencia de los trabajos (artículos 20 y 57.1 del Reglamento Interno), en su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011) el Comité Económico y Social Europeo designó a Gerd Wolf ponente general, y aprobó por 118 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente el informe del Grupo de Expertos y suscribe plenamente sus recomendaciones; apoya igualmente la respuesta de la Comisión al informe que figura en la Comunicación, sobre la que expresa algunas observaciones específicas.

1.2 En relación con el informe del Grupo de Expertos, el Comité recomienda, en particular, que:

- el presupuesto para promover la investigación y la innovación se incremente en una proporción del presupuesto general que refleje, sin lugar a dudas, la importancia concedida y el peso que tiene este ámbito en la Estrategia Europa 2020,
- las ayudas se concentren en aquellas tareas cuyo éxito dependa de la cooperación transnacional,
- se mantenga y refuerce la investigación colaboradora,
- en las ayudas se incluyan las principales infraestructuras,
- se haga mayor hincapié en las «tecnologías facilitadoras esenciales», sin las cuales no se puede hacer frente al reto de la competencia mundial ni abordar los principales temas societales,

— se facilite una mayor participación de los Estados miembros subrepresentados por medio de la mejora de las conexiones entre los Fondos Estructurales y el Programa marco,

— al menos un 20 % del presupuesto total del programa se dedique a proyectos de investigación y desarrollo gestionados por el Consejo Europeo de Investigación,

— se simplifiquen radicalmente los procedimientos administrativos y se estudie la posibilidad de imponer una moratoria a la adopción de nuevos instrumentos.

1.3 El Comité exhorta a los Estados miembros a que cumplan definitivamente su «obligación del 3 %» y superen ampliamente este objetivo si es económicamente posible.

1.4 En cuanto a la terminología utilizada para las tres categorías de investigación en el informe del Grupo de Expertos, el Comité emite ciertas reservas respecto al concepto de «ciencia por la ciencia». En su lugar propone el uso del concepto de «ciencia por el conocimiento».

1.5 El Comité acoge con satisfacción el dictamen de la Comisión relativo al informe del Grupo de Expertos sobre el Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido (IFRC). Respaldando la valoración del informe de los expertos y señala que el IFRC es un instrumento financiero sumamente útil que promueve la innovación.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1 De conformidad con las decisiones del Parlamento y del Consejo, un grupo de expertos externos llevó a cabo una evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco ⁽¹⁾. El informe recoge diez recomendaciones muy claras y útiles. Ahora, la Comisión ha publicado una comunicación sobre el informe y sus recomendaciones, en la que también responde a las recomendaciones que figuran en la evaluación intermedia.

En el presente Dictamen, el Comité expone sus observaciones sobre la Comunicación y, por tanto, también sobre el informe del Grupo de Expertos y sus recomendaciones.

2.2 En su Comunicación, la Comisión se centra ante todo en las siguientes recomendaciones del informe del Grupo de Expertos:

- 1) Contribuir al logro de los objetivos del Espacio Europeo de Investigación (EEI) y de la «Unión por la innovación», integrando la base de investigación.
- 2) Desarrollar e implantar infraestructuras de investigación de alta calidad.
- 3) El nivel de financiación debería, cuando menos, mantenerse.
- 4) Hace falta una estrategia de innovación bien articulada.
- 5) La simplificación necesita un salto cualitativo.
- 6) La combinación de medidas de financiación en el Séptimo Programa Marco y en los programas que le sucedan debe buscar un equilibrio diferente entre los enfoques de abajo arriba y de arriba abajo con respecto a la investigación.
- 7) Debe estudiarse la posibilidad de imponer una moratoria sobre nuevos instrumentos.
- 8) Deberían adoptarse nuevas medidas para aumentar la participación de las mujeres en los años restantes del Séptimo Programa Marco.
- 9) Abonar el terreno para una mayor participación de los Estados miembros que están menos representados a través de unas mejores conexiones entre los Fondos Estructurales y el Programa Marco.
- 10) Abrir el Séptimo Programa Marco a la cooperación internacional.

2.3 La Comisión suscribe en general estas recomendaciones del informe del Grupo de Expertos y se compromete a examinarlas detenidamente en el próximo Programa Marco. No obstante, la Comisión introduce unos cuantos cambios de matiz de menor importancia, así como explicaciones o interpretaciones.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité reconoce que el informe del Grupo de Expertos y la respuesta de la Comisión en su Comunicación constituyen el fundamento para el Libro Verde ⁽²⁾ en el que la Comisión establecerá los principios para las futuras ayudas a la investigación y la innovación. Por consiguiente, ambos documentos son más importantes que una revisión intermedia ordinaria.

3.2 El Comité observa con gran satisfacción que la mayoría de las recomendaciones del informe del Grupo de Expertos mencionadas supra (punto 2.2) coinciden en buena medida con las declaraciones y recomendaciones formuladas por el Comité en dictámenes anteriores.

3.3 El Comité responde de la siguiente manera a las observaciones de la Comisión relativas a algunas de las recomendaciones del informe del Grupo de Expertos:

3.3.1 Contribuir al logro de los objetivos del Espacio Europeo de Investigación (EEI) y de la «Unión por la innovación», integrando la base de investigación

El Comité apoya plenamente la recomendación del informe del Grupo de Expertos para que las ayudas de la UE se concentren en aquellos sectores en que es vital alcanzar una masa crítica y en que el éxito depende de la cooperación transnacional. En opinión del Comité, esta recomendación se refiere, en particular, a la investigación colaboradora, que desempeña un papel clave, decisivo e integrador, por lo que debería mantenerse y desarrollarse.

3.3.2 Desarrollar e implantar infraestructuras de investigación de alta calidad

El Comité está totalmente de acuerdo, como ya ha indicado en dictámenes anteriores. Puesto que las grandes infraestructuras exceden, por lo general, las capacidades de un Estado miembro para financiarlas y utilizarlas, cumplen la condición que aparece en el punto 3.3.1 y, por consiguiente, deberían recibir un apoyo fiable de la Comisión durante sus fases de construcción y explotación.

3.3.3 El nivel de financiación debería, cuando menos, mantenerse

Mientras que en el informe del Grupo de Expertos se señala que: «El porcentaje del presupuesto total de la UE que recibirá el Séptimo Programa marco al finalizar debe ser considerado un mínimo», cosa que el Comité considera una posición mínima todavía digna de apoyo, en su Comunicación, la Comisión muestra una actitud aún más defensiva. Al Comité le preocupa profundamente esta tendencia, pues contradice todas las declaraciones políticas y objetivos anteriores relacionados con la Estrategia Europa 2020. Por ello, la Comisión insta a la Comisión y a todos los responsables políticos competentes a que concedan definitivamente a la investigación y la innovación la condición y el peso que requieren dentro del presupuesto de la UE y la Estrategia Europa 2020.

⁽¹⁾ Disponible en Internet en <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ COM(2011) 48 final.

3.3.4 Hace falta una estrategia de innovación bien articulada

El Comité está totalmente de acuerdo y se remite a sus dictámenes INT/545 ⁽³⁾ e INT/571. Las innovaciones generan progreso, crecimiento, prosperidad, seguridad social, competitividad internacional y empleo. Requieren y refuerzan un clima social de confianza y fe en las propias fuerzas que puede dar lugar a nuevos avances y a una dinámica constructiva para hacer frente a la competencia mundial. Para prosperar, las innovaciones necesitan un enfoque europeo y un mercado único europeo, en los que el Espacio Europeo de Investigación, provisto de un sólido Programa Marco de investigación y desarrollo, desempeñe un papel clave.

3.3.5 La simplificación necesita un salto cualitativo

El Comité está totalmente de acuerdo con esta recomendación y se remite a su dictamen ⁽⁴⁾ sobre este asunto (a pesar de que la metáfora del salto cuántico es una interpretación errónea de este concepto de la física). El creciente número de proyectos y herramientas que suelen seguir normas y procedimientos muy diferentes ha planteado un grave problema para la financiación de la investigación en la UE. Esta complejidad se ve agravada, en algunos casos, por la existencia de conjuntos de normas sumamente divergentes en los distintos Estados miembros y sus proveedores nacionales de financiación. Por ello se requiere una simplificación radical que contemple la aceptación de las prácticas contables habituales de los Estados miembros.

3.3.6 La combinación de medidas de financiación en el Séptimo Programa marco y en los programas que le sucedan debe buscar un equilibrio diferente entre los enfoques de abajo arriba y de arriba abajo con respecto a la investigación

Esto es correcto si implica que se dará mayor peso a los planteamientos de abajo arriba. Mientras que los planteamientos descendentes son resultado de una perspectiva estratégica de las principales partes interesadas que se basa en el estado actual del conocimiento, los enfoques de abajo arriba utilizan el potencial creativo de los científicos y técnicos que trabajan directamente con los objetos que pretende investigar o mejorar. Incluso cuando se trata de las principales cuestiones sociales, como la salud, el clima y la energía, o de las tecnologías facilitadoras esenciales, habría que hacer más hincapié en las ideas y propuestas procedentes de la comunidad del conocimiento en sentido amplio y no únicamente en las directrices de la jerarquía. «Las inversiones en política de innovación deberían orientarse hacia las innovaciones organizativas y de gestión de personal en los puestos de trabajo ⁽⁵⁾».

3.3.7 Debe estudiarse la posibilidad de imponer una moratoria sobre nuevos instrumentos

El Comité está de acuerdo, como ya ha indicado en una serie de dictámenes que abordan el problema de la creciente proliferación de instrumentos; esto remite también directamente a lo

expresado en el punto 3.3.5. Si las claras indicaciones del informe del Grupo de Expertos ⁽⁶⁾ no se consideran suficientes, debería llevarse a cabo un análisis de los instrumentos de apoyo en colaboración con un amplio espectro de usuarios a fin de determinar qué instrumentos han tenido éxito y eliminar o reducir el tamaño de los menos útiles.

3.3.8 Deberían adoptarse nuevas medidas para aumentar la participación de las mujeres en los años restantes del Séptimo Programa Marco

El Comité está de acuerdo, pero, para empezar, ello requiere conceder incentivos a las mujeres para que estudien ciencias y tecnología, y otro tanto ocurre con la cuestión de género relativa a las mujeres que ocupan puestos profesionales. En relación con las carreras en el ámbito de la I+D, una cuestión que debe resolverse es la de ofrecer suficientes posibilidades de realizar una doble carrera ⁽⁷⁾, lo que es especialmente importante en vista de la movilidad que se exige a los investigadores.

3.3.9 Abonar el terreno para una mayor participación de los Estados miembros que están menos representados a través de unas mejores conexiones entre los Fondos Estructurales y el Programa Marco

El Comité está de acuerdo: véase igualmente el Dictamen sobre el Libro Verde. El Comité apoya la declaración que hace la Comisión en el Libro Verde ⁽⁸⁾, según la cual, «A largo plazo, la excelencia de nivel internacional sólo puede alcanzarse en un sistema en el que todos los investigadores de la UE dispongan de los medios para avanzar hacia la excelencia y competir en última instancia por los lugares de privilegio. Esto exige que los Estados miembros apliquen ambiciosos programas de modernización de su base investigadora pública y mantengan la financiación pública. La financiación de la UE, incluida la procedente de los fondos de la política de cohesión, debe ayudar a conseguir la excelencia allí donde proceda y en la medida en que proceda».

3.3.10 Abrir el Séptimo Programa Marco a la cooperación internacional

El Comité está de acuerdo y ya ha expresado su apoyo a esta importante medida ⁽⁹⁾. La cooperación internacional repercute favorablemente en los avances científicos y técnicos, pero también en el entendimiento entre países. Hay que reconocer que ya se ha logrado mucho en este terreno. Sin embargo, el éxito de la cooperación internacional también depende del atractivo del Espacio Europeo de Investigación y del rendimiento de las universidades y centros de investigación europeos.

3.4 El Comité acoge con satisfacción el dictamen de la Comisión relativo al informe del Grupo de Expertos sobre el Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido (IFRC). Respaldando la valoración del informe de los expertos y señala que el IFRC es un instrumento financiero sumamente útil que promueve la innovación. Reitera asimismo la exigencia de capital de riesgo suficiente, en particular para las empresas incipientes, que planteaba, por ejemplo, en el punto 4.8 de su dictamen sobre la *Unión por la innovación* ⁽¹⁰⁾

⁽³⁾ CESE 524/2011 – Unión por la Innovación.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, DO C 48 de 15.2.2011, pp. 129-133.

⁽⁵⁾ CESE 543/2011 - Lugares de trabajo innovadores, punto 2.6.

⁽⁶⁾ Véase el informe del Grupo de Expertos, puntos 4.3 y sigs.

⁽⁷⁾ CESE 305/2004, en particular el punto 5.5.5.2, DO C 110/3 de 30.4.2004.

⁽⁸⁾ COM(2011) 52 final.

⁽⁹⁾ DO C 306 de 16.12.2009.

⁽¹⁰⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 39 («Unión por la innovación»).

4. Observaciones particulares

4.1 En esta parte del dictamen, el Comité desea abordar algunos aspectos que, a su juicio, no se tratan como es debido en la Comunicación de la Comisión o que requieren algunas observaciones relativas al informe del Grupo de Expertos.

4.2 Tecnologías facilitadoras esenciales

La Comisión ya ha dedicado una Comunicación a la importancia que tiene ejercer el liderazgo en el desarrollo de tecnologías facilitadoras esenciales para la competitividad mundial, y el Comité ya ha emitido un dictamen⁽¹¹⁾ al respecto. El desarrollo y la disponibilidad de tecnologías facilitadoras esenciales son una condición crucial para que la economía europea pueda hacer frente a la competencia mundial y llevar a cabo las tareas necesarias para resolver los grandes problemas de la sociedad. Sin embargo, la Comunicación a que se refiere el presente Dictamen no otorga suficiente peso a esta cuestión fundamental. Por ello, el Comité recomienda expresamente que se otorgue un mayor peso y visibilidad a esta cuestión en los preparativos del Octavo Programa Marco.

4.3 El Consejo Europeo de Investigación

Las recomendaciones del informe del Grupo de Expertos y la Comunicación que responde a ellas no prestan suficiente atención al éxito ya palpable del programa Ideas, evaluado y gestionado por el Consejo Europeo de Investigación, ni al alto nivel de los trabajos realizados a este respecto. Por ese motivo, el Comité reitera su recomendación de que un 20 % del presupuesto total del Octavo Programa Marco se destine a este programa.

4.4 Terminología

El informe del Grupo de Expertos recomienda la siguiente estructura para los programas a fin de resolver sus principales problemas:

- Ciencia por la ciencia – los investigadores fijan el programa de trabajo,
- Ciencia para la competitividad – la industria fija el programa de trabajo,
- Ciencia para la sociedad – los agentes de la sociedad civil fijan el programa de trabajo.

El Comité considera que estos epígrafes son acertados y bien elegidos, pero le preocupa que no reflejen suficientemente la compleja relación entre el planteamiento de abajo arriba y el enfoque de arriba abajo o entre la investigación fundamental y la aplicada. A este respecto se remite a su Dictamen INT/571 y simplemente subraya que, en realidad, no existe el concepto de investigación «ciencia por la ciencia», sino tan sólo el de «ciencia por el conocimiento». Las tres categorías que figuran en el informe del Grupo de Expertos se ocupan más bien de la cuestión de si puede considerarse que los nuevos conocimientos que se espera que generen los resultados de la investigación son automáticamente relevantes y útiles para resolver problemas, y hasta qué punto.

4.4.1 El Comité se remite igualmente a lo expuesto en su Dictamen INT/545 en relación con las innovaciones acumulativas y revolucionarias, en el que deja claro que los avances de las innovaciones revolucionarias no han surgido de las industrias ya existentes o rara vez lo han hecho, sino que más bien han dado lugar a la creación de industrias y sectores completamente nuevos.

4.4.2 Por ello, el Comité recomienda que se revise esta terminología, a pesar de su concisión, con el fin de evitar cualquier riesgo de confusión que pueda dar lugar a la toma de decisiones equivocadas y a errores en la asignación de recursos.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 112.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros»

[COM(2010) 386 final]

(2011/C 218/17)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 20 de julio 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros»

COM(2010) 386 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 167 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Mientras se acusan plenamente los efectos de la crisis económica actual, el CESE llama la atención sobre el riesgo creciente de radicalización del terrorismo por motivos tanto religiosos como ideológicos. La salvaguarda de los derechos fundamentales debe ser un criterio fundamental para evaluar la política antiterrorista, tanto en sus fases de proyecto como de puesta en práctica.

1.2 Así, el CESE preconiza reconsiderar el componente de prevención y añadirle una faceta previa con vistas a desarrollar las relaciones de cooperación y a desactivar las tensiones en una fase precoz. Se trata de una dimensión transversal que atañe tanto a la política antiterrorista como a otras políticas de la UE y de los Estados miembros sobre, por ejemplo, los jóvenes, la cultura, la educación o la participación en la vida política y cívica.

1.3 El CESE recomienda emplear, en los documentos oficiales de la Unión Europea y de los organismos especializados, la expresión «terrorismo por motivos de intolerancia, racismo y xenofobia» en lugar de «terrorismo islamista».

1.4 El CESE anima a todas las instituciones de la UE, así como a los gobiernos nacionales, a diseñar sus políticas basándose en los datos cualitativos y cuantitativos disponibles sobre la dinámica del terrorismo. Dada la diversidad que presenta el fenómeno, sería un error diseñar una política aplicable indistintamente a todas las situaciones, en particular, habida cuenta de que su ejecución sería costosa e ineficaz. De igual modo, es preciso atenerse al principio de proporcionalidad, de manera que tanto la reacción como los esfuerzos y los gastos realizados guarden proporción con la gravedad de las amenazas de este tipo.

1.5 El CESE preconiza que además de los cuatro ámbitos de actuación (prevenir, proteger, perseguir y responder) y de los aspectos transversales (respeto de los derechos fundamentales,

cooperación internacional y asociaciones con terceros países, así como financiación), en los documentos estratégicos relativos a la política antiterrorista de la UE se recoja asimismo una tipología del terrorismo basada en sus motivos e incidencia (separatista; vinculados ya sea a la extrema izquierda, al anarquismo o a la extrema derecha; relativa a una causa específica y, por último, terrorismo por motivos religiosos). Esta estructuración estratégica ayudará a los gobiernos nacionales, a las instituciones europeas y a otros agentes afectados a adaptar su visión y las herramientas que emplean para afrontar los retos específicos de cada tipo de terrorismo.

1.6 El CESE sugiere que la Estrategia específica de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, así como el Plan de acción correspondiente, prevean también medidas concretas para atenuar las desigualdades y la discriminación y se basen, entre otros, en los trabajos de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

1.7 El CESE anima a la Comisión Europea y a los gobiernos nacionales a realizar una evaluación pormenorizada del impacto económico que producen las medidas de seguridad en las actividades de los operadores privados. Insiste en que el desarrollo de tecnologías costosas y la burocratización de los procedimientos puede afectar negativamente a la actividad de los agentes económicos y de los ciudadanos.

1.8 El CESE advierte que, combinado con las competencias ampliadas de las autoridades, el empleo ilegal o inadecuado de datos personales, que a menudo son sensibles, puede desembocar en la discriminación o estigmatización de determinados ciudadanos o colectivos.

1.9 Con vistas a reforzar la credibilidad de las políticas antiterroristas y poner de relieve la importancia del respeto de los derechos fundamentales, el CESE recomienda a la Comisión que acceda a la solicitud formulada por el Parlamento Europeo, en

su Resolución de 2007 sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos, de que se evalúe la legislación antiterrorista de los Estados miembros y cualquier otro procedimiento que pueda contribuir a realizar acciones de este tipo.

1.10 El CESE aboga por que en aquellos países en los que la política antiterrorista podría poner en entredicho la democracia y el respeto de los derechos fundamentales, la Unión Europea promueva con especial determinación un modelo de lucha contra el terrorismo sobre la base de normas y procedimientos democráticos.

2. Introducción

2.1 La Comunicación de la Comisión que se examina recoge los elementos básicos para una evaluación política de la actual Estrategia antiterrorista de la UE, según lo ha solicitado el Parlamento Europeo, y constituye un paso preparatorio importante en el marco de la Estrategia de seguridad interior, de mayor alcance.

2.2 Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es particularmente pertinente examinar los logros pasados y plantearse los retos futuros, así como adoptar un nuevo Programa de trabajo plurianual y un Plan de acción para el espacio de libertad, seguridad y justicia (el «Programa de Estocolmo»), razón por la cual resulta necesaria dicha evaluación. Esta Comunicación desarrolla y complementa las medidas e iniciativas relacionadas con la lucha contra el terrorismo recogidas en el Programa de Estocolmo ⁽¹⁾ y en el Plan de acción por el que se aplica dicho Programa ⁽²⁾, que esbozan a grandes rasgos las acciones futuras de la UE.

2.3 La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo de 2005 ⁽³⁾, que continúa siendo el principal marco de referencia para la actividad de la Unión en este ámbito, consta de cuatro aspectos: prevenir, proteger, perseguir y responder. La Comunicación de la Comisión sigue esa misma estructura. Respecto de cada uno de estos cuatro aspectos se destacan algunos logros importantes y se identifican los futuros retos.

2.4 El CESE acoge favorablemente la evaluación integrada de la política antiterrorista de la Unión Europea y la considera un avance importante con vistas a adoptar un enfoque equilibrado tanto de las amenazas terroristas como de los instrumentos destinados a combatirlas.

2.5 El CESE solicita que la nueva estrategia antiterrorista, al igual que la Estrategia de seguridad interna lanzada recientemente, fije unos objetivos e instrumentos mediante los cuales los imperativos de seguridad de los ciudadanos no menoscaben en absoluto la protección de los derechos y de las libertades fundamentales. Los referidos derechos y libertades, que constituyen la piedra angular de cualquier Estado de Derecho y de toda sociedad democrática, no pueden en ningún caso suspenderse ni limitarse.

2.6 El CESE ya ha emitido dos dictámenes referidos directamente a la política antiterrorista, centrados ambos en la prevención y, más concretamente, en la lucha contra la radicalización. En cada uno de ellos el Comité plasmó su postura en términos

generales. En el presente dictamen el CESE se dispone a revisar y reformular ésta para contribuir así al reajuste de la política antiterrorista a la luz de las nuevas tendencias que presenta el fenómeno.

3. Observaciones generales

3.1 La crisis económica ha afectado de manera estructural no solo a las economías europeas sino también a las relaciones sociales, políticas y culturales dentro de la UE. Ha debilitado los vínculos de solidaridad existentes entre los ciudadanos, los colectivos humanos y las instituciones políticas. En tal contexto, han proliferado rápidamente la desconfianza y la intolerancia respecto de las minorías, incitando a estas últimas a adoptar una posición defensiva.

3.2 El CESE considera que la política antiterrorista de la Unión Europea es una materia compleja y sensible, que requiere enmarcar los imperativos relativos al mantenimiento de la seguridad, al desarrollo tecnológico y a los instrumentos legislativos en un sistema de protección de los derechos fundamentales sólido.

3.3 Habida cuenta de la diversidad que caracteriza al fenómeno terrorista y de sus causas profundas, el CESE recomienda completar la política antiterrorista de la UE mediante un enfoque de integración y cooperación política que permita privar a las acciones terroristas de cualquier justificación posible. En el debate sobre la prevención conviene reforzar de entrada determinados objetivos como, por ejemplo, la integración social, la lucha contra la pobreza, la igualdad de género y la mejora cualitativa del empleo, especialmente en el marco de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020.

3.4 El último informe de Europol contiene diversos datos pertinentes sobre la dinámica del fenómeno terrorista en la Unión Europea ⁽⁴⁾. En 2009 descendió el número de atentados terroristas, ya sea en grado de tentativa, frustrados o consumados. Pasaron a ser la mitad que en 2007, describiendo una curva claramente descendente.

3.5 No sólo ha variado la incidencia de los atentados terroristas sino también su estructura. En 2009, los atentados mas numerosos fueron los de tipo separatista (257 atentados), seguidos de los perpetrados por extremistas de izquierdas o anarquistas (40 atentados), a continuación por los de extrema derecha (4 atentados) y, por último, por los vinculados a una causa específica (2 atentados). Nótese que los atentados por motivos religiosos, que la opinión percibe como los más frecuentes y peligrosos, en realidad son los menos frecuentes, habiéndose registrado sólo uno en 2009 (en Italia).

3.6 El CESE lamenta la pérdida de vidas humanas y los daños materiales ocasionados por las actividades terroristas. No obstante, la curva descendente de la incidencia del terrorismo muestra que este fenómeno puede ser contenido si se adopta una combinación inteligente y juiciosa de políticas y medidas. Este fenómeno debe abordarse de manera específica mediante políticas antiterroristas en función de su área de localización, de sus motivos, de su tipo y de sus causas.

⁽¹⁾ DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

⁽²⁾ COM(2010) 171 final, de 20 de abril de 2010.

⁽³⁾ Doc. 14469/4/05 de 30 de noviembre de 2005.

⁽⁴⁾ El informe 2010 de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa (TE-SAT) está disponible en http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Habida cuenta de las diferencias significativas existentes entre la percepción del terrorismo por parte de la opinión pública y sus manifestaciones concretas, el CESE pide a los gobiernos y a las instituciones europeas que ayuden a informar debidamente a los ciudadanos sobre sus causas, gravedad y efectos. Advierte de los riesgos que entraña una información incorrecta e incompleta sobre el fenómeno y, por otra parte, hace hincapié en el peligro de que la amenaza terrorista se convierta en un argumento para justificar la exclusión social, la intolerancia o la discriminación. Dado que el terrorismo pretende propagar el miedo, exagerar la gravedad de las amenazas terroristas puede servir objetivamente los intereses de los autores potenciales de tales acciones. Por otra parte, es preciso frenar el «mercado del terrorismo» que tiende a desarrollarse y que podría ser capaz de suscitar un interés particular en los distintos agentes económicos e institucionales que operan en el ámbito de la lucha contra las amenazas terroristas.

3.8 En cuanto al enjuiciamiento y la represión de las infracciones relacionadas con el terrorismo, se observa una dinámica interesante. La mayoría de las detenciones se efectúan sobre la base de la pertenencia de los sospechosos a organizaciones de tipo terrorista, y no como resultado de infracciones vinculadas directamente a la preparación o perpetración de atentados terroristas. Ello demuestra que las autoridades nacionales logran impedir la organización o la ejecución de atentados terroristas cuando se encuentran todavía en una fase embrionaria.

3.9 La evolución y utilización de la tecnología en este ámbito, especialmente en materia de vigilancia, recopilación y almacenamiento de datos, deben ajustarse al grado de gravedad de las amenazas. La política antiterrorista no debe dar lugar a intrusiones en la vida privada de los ciudadanos. En efecto, semejante intrusión podría contribuir a que se generalizase un sentimiento de inseguridad en lugar de ayudar a contenerlo, socavando al mismo tiempo la confianza en la actuación de los gobiernos nacionales y de las instituciones europeas.

3.10 El CESE considera que la sociedad civil europea puede desempeñar un papel importante en cuanto a la contención de las amenazas terroristas. Pese a su marcada diversidad en cuanto a sus valores, normas de organización y medios de actuación, conviene que participe en todas las facetas de la política antiterrorista y, en particular, en la de prevención. Podría, asimismo, contribuir a elaborar un modelo de comunicación, cooperación y solidaridad en una fase previa a la de prevención propiamente dicha, fase en la cual los ciudadanos ya pueden verse involucrados en el engranaje de acciones de tipo terrorista⁽⁵⁾. Según el CESE, la manera más eficaz de combatir el terrorismo consiste en tratar sus causas en lugar de sus efectos.

3.11 El CESE considera que la sociedad civil europea puede actuar como interfaz entre los ciudadanos, los gobiernos nacio-

nales y locales y las comunidades o los colectivos capaces de emprender acciones terroristas. Puede desempeñar un papel específico, complementario respecto de las intervenciones públicas, basándose en instrumentos y programas específicos, por ejemplo, en materia de mediación y educación.

4. Observaciones específicas

Logros principales y retos futuros de la UE

4.1 Prevenir

4.1.1 El CESE se congratula de que se haya reorientado recientemente la Estrategia hacia un enfoque de prevención. Durante los cinco próximos años está previsto reforzar este aspecto del Programa de Estocolmo en cuanto a la investigación en materia de seguridad pero, también, respecto de los aspectos políticos y sociales. Considera asimismo oportuno considerar prioritaria la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas para comunicación, obtención de fondos, adiestramiento, captación y propaganda. No obstante, la vigilancia de los intercambios efectuados a través de Internet no puede convertirse en una herramienta que afecte a la vida privada de los ciudadanos.

4.1.2 El CESE respalda la iniciativa de elaborar una estrategia específica de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas⁽⁶⁾, que persigue los tres objetivos siguientes: dificultar las actividades de las redes y personas que reclutan nuevos terroristas, garantizar que el discurso de la opinión mayoritaria prevalezca sobre el del extremismo, y promover con mayor intensidad aún la seguridad, la justicia, la democracia y las oportunidades para todos. El CESE aguarda con impaciencia los resultados de las evaluaciones intermedias de la puesta en práctica de la Estrategia y está dispuesto a contribuir a reajustarla a la luz de dichas conclusiones. Por otra parte, nótese que el último plan de acción para la lucha contra el terrorismo no incluye ninguna iniciativa correspondiente al epígrafe «centrarnos en las desigualdades y en la discriminación donde existan y fomentar [...] la integración a largo plazo, cuando sea necesario»⁽⁷⁾.

4.1.3 El CESE se congratula por la atención prestada a la prevención, pero hace notar que ésta no permite tratar adecuadamente las causas del terrorismo. Como hizo notar el Comité: «[...] es posible explicar muchas de las derivas terroristas como el punto final de procesos de desafección, radicalización y reclutamiento que se sustentan en desigualdades horizontales entre grupos dentro de un mismo territorio, fenómenos de exclusión y discriminación (social, política o económica)»⁽⁸⁾. Propone, asimismo, intensificar el diálogo para lograr, frente al desarrollo del fenómeno terrorista, respuestas de tipo político que tendrán que reconsiderar los vínculos políticos, institucionales, sociales y económicos dentro de los Estados miembros y encaminarse a aplacar de manera efectiva las tensiones de origen histórico.

⁽⁵⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 80.

⁽⁶⁾ Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, revisada en noviembre de 2008 (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Consejo de la Unión Europea, Plan de acción europeo de lucha contra el terrorismo, 17 de enero de 2011.

⁽⁸⁾ DO C 211, de 19.8.2008, p. 61.

4.1.4 El CESE se congratula de la creación por parte de la Comisión Europea, en 2008, de la red europea de expertos en radicalización (ENER), ya que considera que una contribución procedente de las instituciones que tenga en cuenta las especificidades de cada sociedad y de cada tipo de acto terrorista puede ayudar a ajustar las políticas de la UE y de los Estados miembros en este ámbito.

4.1.5 Teniendo en cuenta que la mayoría de las acciones terroristas perpetradas en la Unión Europea tienen un fundamento de carácter histórico o están relacionadas con la problemática separatista, el CESE considera conveniente que el Comité de las Regiones participe más intensamente en el debate europeo, como órgano de la UE que congrega a los representantes de los entes locales y regionales y con el que desea especialmente entablar un diálogo.

4.1.6 El CESE apoya el proyecto de la Comisión de publicar una comunicación sobre las buenas prácticas de los Estados miembros en materia de lucha contra la radicalización y captación de terroristas. El Comité recomienda que, en su próxima Comunicación, la Comisión tenga en cuenta las conclusiones y recomendaciones del dictamen del Comité sobre el papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte⁽⁹⁾. Las buenas prácticas inventariadas ayudarán a todas las partes interesadas a comprender mejor los distintos tipos de terrorismo, clasificados según sus motivos y su incidencia. Ello supondrá un avance en cuanto a la elaboración de políticas específicas en cada Estado miembro y al tipo de amenaza terrorista en particular.

4.2 Proteger

4.2.1 El CESE se congratula por la labor realizada por la Comisión Europea, los Estados miembros, la comunidad científica y el sector privado encaminados a proteger la vida de los ciudadanos y la integridad de las infraestructuras. Este ámbito de acción, que abarca actividades como las evaluaciones a escala de la UE de las amenazas, la seguridad de la cadena de suministro, la protección de las infraestructuras críticas, la seguridad de transporte y los controles fronterizos, así como la investigación sobre seguridad, es el más complejo y costoso de todos. No obstante, el desarrollo de los sistemas de protección debe guardar proporción con la gravedad de las amenazas y adaptarse a los distintos tipos de terrorismo.

4.2.2 La seguridad de los transportes en el territorio de los Estados miembros es esencial. El mercado interior está basado en la libertad de circulación de los bienes, capitales y servicios así como de las personas. La movilidad de los ciudadanos de los Estados miembros, tanto dentro como fuera de sus fronteras, es un elemento importante de las economías y modos de vida europeos. Dicha movilidad contribuye al mutuo conocimiento, a la comunicación y a la tolerancia. El CESE considera que la seguridad de los transportes, en todas sus facetas, requiere una atención particular por parte de las instituciones europeas y de los gobiernos nacionales.

4.2.3 El CESE toma nota de la labor realizada por la comunidad científica en materia de seguridad, con vistas a desarrollar tecnologías que protejan la integridad de los ciudadanos y de las infraestructuras. No obstante, esta misma comunidad debe ser consciente del impacto potencial de la tecnología en la vida y la intimidad de las personas y asegurarse de que ésta no pueda emplearse de manera abusiva o en detrimento de la dignidad y de los derechos de las personas.

4.2.4 El CESE se congratula de que el sector privado (por ejemplo, el sector químico o el de las tecnologías de la información y de la comunicación) coopere en la lucha contra las amenazas terroristas. Se felicita, asimismo, por la actitud abierta manifestada por los operadores privados de transporte frente a las medidas reforzadas de seguridad, cuya aplicación les puede ocasionar pérdidas económicas. A tal respecto, el CESE recomienda encarecidamente a la Comisión Europea y a los gobiernos nacionales que realicen una evaluación pormenorizada del impacto económico que producen las medidas de seguridad en las actividades de los operadores privados. Insiste en que el desarrollo de tecnologías costosas y el aumento de los procedimientos burocráticos puede afectar negativamente a la actividad de los agentes económicos y de los ciudadanos.

4.2.5 Habida cuenta de que en Europa gran parte de las actividades relativas a la protección del transporte de viajeros se efectúa en colaboración con agentes privados, parece necesario integrar a estos últimos en los programas de instrucción e información para que los procedimientos de seguridad no menoscaben la integridad ni la dignidad de los pasajeros.

4.3 Perseguir

4.3.1 El Comité está satisfecho con los avances recientes logrados en este ámbito de actuación que incluye la recogida y el análisis de información, la limitación de los movimientos y actividades de los terroristas, la cooperación policial y judicial así como la lucha contra la financiación del terrorismo. En este ámbito de intervención todas las partes interesadas pueden hacer valer su posición en cuanto a la respuesta a dar a las amenazas terroristas, en función del tipo que sean.

4.3.2 El Comité considera que el éxito de la lucha contra las amenazas terroristas depende, asimismo, de la colaboración bilateral entre las autoridades nacionales y con las agencias europeas especializadas. A tal respecto, conviene llamar la atención sobre la delicada problemática de la recogida y la utilización de datos de carácter personal. La protección del derecho a la vida privada ha de ser una preocupación constante en el marco de la lucha contra el terrorismo. El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) ha puesto de relieve que, combinados con unas competencias reforzadas de las autoridades, el empleo ilegal o inadecuado de datos personales, que a menudo son sensibles, puede desembocar en la discriminación o estigmatización de determinados ciudadanos o colectivos⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre *El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte*, de 23.10.2008, DO C 100 de 30.4.2009, p. 100.

⁽¹⁰⁾ Informe del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Comunicación de la Comisión Europea sobre la política antiterrorista de la UE (2010) —«Counter -Terrorism Policy and Data Protection», contribución del Sr. Buttarelli a la audiencia organizada por el CESE el 9 de febrero de 2011.

4.3.3 Otra faceta importante de la lucha contra el terrorismo consiste en limitar su acceso a la financiación. El Comité toma nota de que la legislación de la UE sobre los procedimientos de inclusión de ciudadanos en el registro de personas y entidades vinculadas con el terrorismo ha sido modificada para respetar los derechos fundamentales. Considera que los procedimientos de sanción individual y de embargo preventivo de bienes deben ser adecuados, claros y transparentes. Es preciso que los sospechosos puedan defenderse e impugnar las decisiones de las autoridades.

4.3.4 El Comité está de acuerdo en que la transparencia, la buena gobernanza y la responsabilidad son esenciales para las ONG. Los procedimientos con carácter voluntario a escala europea podrían ser útiles pero no deberían desembocar en la imposición de una nueva serie de normas que, al generar obstáculos reglamentarios o financieros insalvables, serían contrarias a la legislación de los Estados miembros y podrían ser un lastre para las capacidades del sector o el compromiso de los ciudadanos a favor de los destinatarios de su acción. El Comité está dispuesto a colaborar en la búsqueda de soluciones para establecer una estrategia común en materia de política antiterrorista y para favorecer el derecho y el deseo de los ciudadanos de organizarse mediante asociaciones independientes, lo cual constituye una libertad fundamental que ha de respetarse.

4.4 Responder

4.4.1 El Comité expresa su satisfacción por los avances recientes en este ámbito de actuación, que incluye desde la capacidad de respuesta civil para hacer frente a las consecuencias de un atentado terrorista hasta los sistemas de alerta rápida, pasando por la gestión de crisis en general y la ayuda a las víctimas del terrorismo. Considera que los Estados miembros han de reforzar su capacidad de respuesta, enfocada hacia la protección eficaz de la vida y de la seguridad de las personas en caso de crisis.

4.4.2 El Comité se felicita por los esfuerzos realizados para limitar el acceso a los materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares (QBRN) susceptibles de utilizarse con fines terroristas. Conviene proseguir prioritariamente la puesta en práctica del Plan de Acción QBRN de la UE que consta de 130 acciones específicas en las áreas de la prevención, la detección y la respuesta a los incidentes relacionados con dichos materiales, teniendo en cuenta sin embargo los efectos potenciales de las medidas propuestas para el sector económico de que se trate. Conviene realizar amplias consultas con los representantes de dicho sector.

4.4.3 El CESE se congratula asimismo por la labor realizada por la Comisión Europea para ayudar a las víctimas del terrorismo, dedicando aproximadamente cinco millones de euros a apoyarlas y respaldando una red de asociaciones de víctimas. El CESE considera que se debe mantener y mejorar dicho apoyo.

Aspectos horizontales

4.5 Respeto de los derechos fundamentales

4.5.1 El Comité se congratula de que el respeto de los derechos fundamentales se considere una prioridad horizontal. No

obstante, el compromiso de la Comisión en cuanto al respeto de los derechos fundamentales debe ir acompañado por una movilización similar por parte de los gobiernos nacionales. De igual modo, la protección de los derechos fundamentales no ha de limitarse a la fase de diseño y elaboración de los instrumentos, sino que debe incluir también su puesta en práctica.

4.5.2 El sistema europeo de protección de los derechos humanos es jurídicamente pertinente, realidad que debería reflejarse mejor en las comunicaciones y acciones de la Comisión. Conviene que los gobiernos nacionales muestren mayor determinación al emplear instrumentos específicos. Los compromisos contraídos en la esfera política han de reflejarse en sus acciones. Las prácticas que suponen tolerar u organizar la tortura en el territorio de los Estados miembros han de sancionarse y erradicarse definitivamente. Ha de respetarse el principio de no devolución. Las prácticas discriminatorias expresamente identificadas y sancionadas por la legislación internacional, europea y nacional han de perseguirse y combatirse.

4.5.3 El Comité sugiere a la Comisión que identifique los mecanismos decisorios y de seguimiento más rápidos vinculados al respeto de los derechos fundamentales, en relación con la política antiterrorista. A tal efecto, es posible movilizar en mayor medida el potencial de la sociedad civil europea, atenta por naturaleza a la salvaguarda de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

4.6 Cooperación internacional y asociaciones con terceros países

4.6.1 El terrorismo, en particular el basado en motivos religiosos, presenta una marcada dimensión internacional. Conviene que la Unión Europea colabore con terceros países para limitar las amenazas terroristas aunque, como se ha puesto de relieve, ha dejado de ser el objetivo privilegiado de este tipo de amenazas.

4.6.2 La Unión Europea debe fomentar, en colaboración con terceros países, procedimientos y normas democráticas de lucha contra el terrorismo. En la Unión Europea existen múltiples sistemas que garantizan y promueven realmente los derechos humanos. No obstante, la política antiterrorista podría, en numerosos terceros países, desvirtuarse y socavar la democracia así como el respeto de los derechos fundamentales.

4.7 Financiación

4.7.1 El Comité se congratula por la existencia del Programa de seguridad y defensa de las libertades, que incluye el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo. Es preciso reequilibrar las ponderaciones de los gastos relativos a cada uno de los aspectos de la Estrategia (prevenir, proteger, perseguir y responder) y dotar de recursos presupuestarios adecuados al compromiso político contraído a favor de la prevención. De igual modo, conviene prestar mayor atención a las relaciones público-privadas en el marco de la lucha contra el terrorismo. El Comité aguarda expectante los resultados de las evaluaciones intermedias de dicho Programa; confía en que resultase fácil acceder a los fondos disponibles y que su empleo haya permitido alcanzar los resultados esperados.

5. Perspectivas de futuro

5.1 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es posible reforzar la coordinación entre las políticas de los Estados miembros, incluida la antiterrorista. En virtud de dicho Tratado, las competencias de la Unión Europea en materia de derechos humanos se han visto reforzadas. Por consiguiente, es posible elaborar una política antiterrorista que prevea, en cada fase de su desarrollo, incluida la de su puesta en práctica, que en materia de derechos humanos se apliquen las normas y los procedimientos más avanzados. Pese a que considera necesario ajustar la política antiterrorista en función de la evolución concreta del fenómeno, el Comité insiste en que ha de hacerse claramente hincapié en la prevención en sentido amplio, es decir, afrontar directamente las causas sociales, políticas y económicas del terrorismo.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional»

[COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD)]

(2011/C 218/18)

Ponente: **Christa SCHWENG**

El 29 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional»

COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2011.

En su 471^o pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 165 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité valora positivamente la propuesta de directiva como parte de los esfuerzos europeos por desarrollar un enfoque de carácter global sobre la migración legal. La directiva propuesta puede servir para cubrir la mayor necesidad de mano de obra en determinadas épocas del año, demanda que no puede satisfacerse con el potencial de mano de obra nacional. Esta propuesta representa al mismo tiempo una contribución significativa a la lucha contra la inmigración irregular.

1.2 El Comité se congratula en particular del procedimiento de admisión abreviado y simplificado, pues, por su propia naturaleza, el trabajo estacional requiere la realización de actividades en un plazo muy determinado y es precisamente en esas épocas cuando las empresas han de hacer frente a la escasez de mano de obra.

1.3 El Comité apoya también la disposición que deja en manos de los Estados miembros la decisión de proceder a verificaciones de la situación del mercado laboral. A este respecto, el Comité recomienda que los interlocutores sociales participen en todas las medidas relativas a la admisión de trabajadores temporeros de terceros países.

1.4 El Comité pide al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo que reflexionen sobre la disposición relativa a la estancia máxima, ya que un período de seis meses en el año civil no responde a las necesidades de las empresas, por ejemplo en los países que tienen dos temporadas. Debería darse a los Estados miembros la posibilidad de fijar la duración máxima de la estancia. Por esta razón, el Comité propone que, no obstante, en casos debidamente justificados puedan establecerse excepciones nacionales a la duración máxima de la estancia, en estrecha concertación con los interlocutores sociales. A tal fin deberá garantizarse que no se eluden ni el carácter temporal del contrato de trabajo ni las posibilidades de control correspondientes.

1.5 El Comité pide que en la directiva se incluyan normas claras sobre los sectores económicos en que pueden tener lugar actividades estacionales. Deberán poderse establecer excepciones a nivel nacional, en estrecha concertación con los interlocutores sociales.

1.6 El Comité observa que los trabajadores temporeros obtienen un acceso limitado en el tiempo al mercado de trabajo del Estado miembro de que se trate. Por ello, conforme al principio de la «lex loci laboris» deben ser equiparados en materia de Derecho laboral a los trabajadores del Estado miembro de acogida, independientemente de que estos derechos estén sancionados en leyes, convenios colectivos universalmente aplicables o convenios colectivos regionales. No obstante, la igualdad de condiciones en lo que se refiere a la seguridad social debería hacerse depender de la existencia de acuerdos bilaterales.

2. Introducción y contenido de la propuesta de directiva

2.1 En el marco de su Comunicación «Plan de política en materia de migración legal» ⁽¹⁾, la Comisión Europea preveía la adopción de cinco propuestas legislativas sobre la inmigración laboral entre 2007 y 2009, incluida una propuesta de directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores temporeros. El Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo los días 10 y 11 de diciembre de 2009, reiteró los compromisos de la Comisión y del Consejo de implementar el plan de política en materia de migración legal.

2.2 La Comisión presentó su propuesta ⁽²⁾ el 13 de julio de 2010 y la justificó por la demanda de trabajadores temporeros existente en los Estados miembros para tareas para las que los nacionales de la UE están cada vez menos disponibles. Pese a la creciente demanda de mano de obra cualificada en la UE, los sectores tradicionales continuarán registrando una necesidad estructural importante de mano de obra no cualificada. A juicio de la Comisión, existen además muestras significativas de que ciertos trabajadores temporeros de terceros países se enfrentan a la explotación y a condiciones laborales inferiores a las previstas en las normas que pueden amenazar su salud y seguridad.

2.3 Durante las consultas preparatorias de la propuesta de directiva quedó claro que son necesarias normas comunes de la UE que regulen las condiciones de admisión de determinadas categorías clave de inmigrantes económicos, muy especialmente trabajadores altamente cualificados en el marco de los traslados

⁽¹⁾ COM(2005) 669 final.

⁽²⁾ COM(2010) 379 final

dentro de una misma empresa y trabajadores temporeros. Estas condiciones de admisión deberán ser lo más sencillas, flexibles y no burocráticas posible.

2.4 La propuesta de la Comisión prevé un procedimiento abreviado para la admisión de trabajadores temporeros de terceros países, sobre la base de una definición común y de criterios comunes. Los trabajadores temporeros obtendrán, bajo determinadas condiciones, un permiso combinado de residencia y de trabajo que les permitirá una estancia de seis meses cada año civil. Los Estados miembros pueden elegir entre la expedición de permisos pluriestacionales para trabajadores temporeros que cubran un máximo de tres temporadas y la aplicación de un procedimiento simplificado que facilite una nueva entrada de un trabajador temporero en temporadas posteriores. Las condiciones laborales aplicables a los trabajadores temporeros se definen claramente y se establece que, por lo que se refiere a determinados derechos, deberá otorgarse a la mano de obra estacional el mismo trato que a los trabajadores nacionales.

3. Observaciones generales

3.1 Tal como se señala en la evaluación de impacto de la Comisión, el volumen del trabajo estacional realizado por nacionales de terceros países dentro de la Unión Europea varía considerablemente, ya que va desde los 919 trabajadores temporeros autorizados en Hungría a los 24 838 trabajadores temporeros con permiso en España, pasando por 3 860 en Francia y 7 552 en Suecia (datos de 2008). En numerosos Estados miembros los trabajadores temporeros ocupan empleos que requieren poca cualificación, como, por ejemplo, en la agricultura (60 % de los trabajadores temporeros en Italia y 20 % de la mano de obra estacional en Grecia) y el turismo (en 2003, en España, el 13 % de todos los permisos de trabajo expedidos estaban destinados al sector hotelero y al de la restauración). Algunas regiones de Austria tienen que recurrir a trabajadores temporeros, por lo que la cuota para la temporada de invierno 2008/2009 se fijó en 8 000 permisos.

3.2 El Comité ya ha tratado en numerosos dictámenes la cuestión de las condiciones de admisión uniformes para los nacionales de terceros países. En el curso de la consulta sobre el Libro Verde «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica»⁽³⁾, el Comité abogó por el establecimiento de normas específicas para los trabajadores temporeros y pidió además la existencia de un contrato de trabajo.

3.3 La Comisión ha elegido como fundamento jurídico el artículo 79, apartado 2, letras a) y b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. A juicio del Comité, habría podido considerar asimismo la posibilidad de fundamentar la propuesta de Directiva adicionalmente en el artículo 153, ya que en ella también se regulan condiciones de trabajo y de empleo. De este modo, se hubiera consultado también a los interlocutores sociales. No obstante, el Comité es consciente de que el TJUE ha reiterado en su jurisprudencia que si una propuesta de Directiva persigue un doble objetivo, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, dicho acto debe basarse en un solo fundamento jurídico, a saber, aquel que exige el objetivo o componente principal o preponderante.

3.4 La introducción de un procedimiento comunitario para los permisos de residencia y de trabajo destinados a nacionales de terceros países para fines de empleo estacional contribuye de manera significativa a ajustar la oferta de mano de obra a la demanda, especialmente elevada en determinadas épocas del

año. Tanto ahora como en el futuro las empresas tendrán necesidad de mano de obra con cualificaciones más altas y también poco cualificada. Pese al aumento del desempleo derivado de la crisis, en algunos países, sectores y profesiones se encuentran pocos trabajadores de la UE para cubrir las necesidades de trabajo estacional.

3.5 El Comité recuerda que los trabajadores europeos, independientemente de que trabajen como trabajadores móviles o mano de obra estacional en otro país distinto de su país de origen, están sujetos tanto al Derecho europeo como a la legislación nacional correspondiente. La Directiva relativa a los nacionales de terceros países para fines de empleo estacional no puede conducir a la creación de una categoría especial de trabajadores. El Derecho laboral del Estado miembro en el que se realice el trabajo deberá aplicarse plenamente.

3.6 El Comité comparte la opinión de que un procedimiento comunitario puede además contribuir a facilitar empleo legal a los trabajadores temporeros y evitar los casos de explotación que se dan en algunas regiones. En este contexto, debe tenerse en cuenta también la denominada Directiva sobre sanciones (Directiva 2009/52)⁽⁴⁾, que obliga a los empresarios a cerciorarse de que el trabajador se halla en situación de residencia legal y establece sanciones para las conductas inapropiadas. La eventualidad de que los trabajadores temporeros se queden residiendo en situación irregular en la UE una vez finalizado su contrato de trabajo se impide mediante la Directiva 2008/115, que prevé que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente, en el que deberá preferirse el retorno voluntario al forzoso.

3.7 La propuesta de directiva presentada ha sido examinada en profundidad en fecha reciente por siete parlamentos nacionales en lo que se refiere a su respeto de la subsidiariedad y la proporcionalidad⁽⁵⁾ y durante el examen se elevaron voces para expresar críticas, tanto sobre la duración del permiso de residencia como sobre la cuestión del alojamiento.

3.8 A fin de tener en cuenta la preocupación de los parlamentos nacionales en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad, el Comité propone que la duración del permiso de residencia se regule al nivel nacional en función de las particularidades del Estado miembro de que se trate. De este modo, los Estados miembros que tienen mayor necesidad de trabajadores temporeros, tanto en la temporada de verano como en la de invierno, podrían mantener también sus normativas actuales.

4. Observaciones particulares

4.1 El Comité señala que las definiciones elegidas para «trabajador temporero» y «actividad sujeta al ritmo estacional» dejan un amplio margen de maniobra y, de este modo, queda a la discreción de los Estados miembros determinar qué sectores pueden calificarse como sujetos al ritmo estacional. Ello se halla de cierta manera en contradicción con el Considerando 10, en el que se afirma claramente que las actividades sujetas al ritmo estacional se dan generalmente en sectores tales como la agricultura durante el período de plantación o cosecha, o el turismo durante el período de vacaciones. Por consiguiente, la directiva debería incluir normas claras para determinar los sectores en que pueden tener lugar actividades estacionales. Deberán poderse establecer excepciones a nivel nacional, en estrecha concertación con los interlocutores sociales.

⁽⁴⁾ Directiva 2009/52, DO L 168/2009, de 30.6.2009, p. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210

⁽³⁾ DO C 286 de 17.11.2005, p. 20.

4.2 El requisito de que en la actividad sujeta al ritmo estacional las necesidades de mano de obra sean mucho mayores que las requeridas para las operaciones que se realizan habitualmente obliga a una labor de interpretación y provoca, por ende, inseguridad jurídica. El Comité considera que la expresión debería modificarse y decir que las «necesidades de mano de obra sean significativamente mayores» o «se intensifiquen». La decisión sobre si se da una necesidad de mano de obra (significativamente) mayor debería adoptarse de común acuerdo entre las autoridades y los interlocutores sociales nacionales.

4.3 El Comité celebra expresamente que la existencia de un contrato de trabajo válido de duración definida o una oferta firme de trabajo en la que se especifiquen la remuneración y las horas de trabajo constituya una condición previa para la obtención de un documento combinado que incluya el permiso de residencia y el permiso de trabajo para el trabajador temporero. De este modo, las autoridades que expidan el permiso de residencia podrán verificar las bases contractuales para dar empleo a los nacionales de terceros países. Así se garantizará al mismo tiempo que se cumplen las condiciones de empleo nacionales de cada país.

4.4 Entre los motivos de denegación de una solicitud de autorización también está incluido que «el empresario haya sido objeto de sanción, con arreglo a la legislación nacional, a causa de trabajo no declarado o empleo ilegal». Aunque la opinión del Comité sobre el trabajo no declarado es muy negativa, señala que este motivo de denegación podría interpretarse erróneamente en el sentido de que cualquier falta leve dará lugar a una denegación permanente de las solicitudes. En aras de la seguridad jurídica, debería aclararse —de conformidad con la Directiva sobre sanciones— que este motivo de denegación solo podrá hacerse valer durante un determinado período de tiempo, que habrá de ser proporcional a la gravedad de la falta, después de haber sido objeto de una sanción.

4.5 El Comité valora positivamente que los Estados miembros que lo deseen puedan proceder a verificaciones de la situación del mercado laboral. El Comité también considera acertada la posibilidad de poder denegar una solicitud por razón del volumen de admisión de nacionales de terceros países. No obstante, tanto las verificaciones de la situación del mercado laboral como la fijación de volúmenes de admisión deberían llevarse a cabo con la participación de los interlocutores sociales nacionales correspondientes y también las oficinas de empleo. La fijación de volúmenes de admisión debería hacerse de manera que no se prolongue excesivamente el procedimiento para la concesión de los permisos individuales.

4.6 La duración de la estancia establecida en el artículo 11, de seis meses, como máximo, en un año civil determinado, es a juicio del Comité demasiado inflexible y podría hallarse en contradicción con el principio de subsidiariedad: a fin de permitir a las empresas de los Estados miembros con dos temporadas de actividad la contratación de trabajadores de terceros países durante los dos períodos, debería darse a los Estados miembros la posibilidad de prever la duración máxima del período de validez del permiso de residencia y de trabajo para los trabajadores temporeros dentro de un lapso de tiempo determinado. Esto debería hacerse en estrecha concertación con los interlocutores sociales nacionales. A tal fin deberá garantizarse que no se eluden ni el carácter temporal del contrato de trabajo ni las posibilidades de control correspondientes.

4.7 Centrarse en el año civil no resulta práctico y no tiene en cuenta a las regiones turísticas que tienen una temporada de

invierno y otra de verano. En caso contrario, el empresario o el trabajador se verían obligados a solicitar un nuevo permiso durante la vigencia del primer contrato de empleo.

4.8 Igualmente, el Comité considera que el apartado 2 del artículo 11, en el que se señala que «en el período mencionado en el apartado 1 [...] los trabajadores temporeros podrán prorrogar su contrato o trabajar como trabajador temporero con otro empresario» está redactado con poca claridad y plantea nuevas preguntas: «el período mencionado en el apartado 1» ¿hace referencia al año civil o a los seis meses? Por ejemplo, ¿podrá un trabajador temporero prolongar su permiso de residencia hasta once meses en un año civil?

4.9 El Comité propone que la posibilidad de que pueda cambiarse de empresario se establezca únicamente bajo determinadas condiciones y a la luz del Derecho nacional respectivo: por regla general los trabajadores temporeros son contratados para cubrir la demanda de mano de obra de un empresario determinado. Esta necesidad coincide también con la duración de su permiso de trabajo. En todo caso, el cambio de empresario debería notificarse a las autoridades para permitirles llevar a cabo sus controles.

4.10 El Comité valora positivamente en principio la facilitación de la readmisión, ya que esta disposición permite que un empresario pueda volver a recurrir a los trabajadores temporeros con los que haya tenido una buena experiencia. Con arreglo a la propuesta, los empresarios que no hubieren cumplido las obligaciones derivadas del contrato de trabajo y que, por tanto, hayan sido objeto de sanciones están excluidos de la posibilidad de solicitar trabajadores temporeros. A fin de evitar que incluso las faltas más leves lleven a la exclusión de la posibilidad de solicitar trabajadores temporeros, debería precisarse si las sanciones fueron impuestas por incumplimiento de disposiciones del trabajo fundamentales.

4.11 En el epígrafe «Garantías procesales» la directiva prevé que los Estados miembros deberán tomar una decisión sobre la solicitud y notificarla por escrito al solicitante. El Comité celebra en principio la fijación de un plazo de decisión, aunque, no obstante, señala que dicho plazo deberá permitir que las autoridades puedan verificar toda la información aportada.

4.12 La disposición del artículo 14, a tenor de la cual los empresarios de trabajadores temporeros deberán facilitar la prueba de que estos disfrutarán de un alojamiento que les garantice un nivel de vida adecuado, plantea la cuestión de si ello implica también que los empresarios tendrán la obligación de poner a disposición de los trabajadores dicho alojamiento. Si esta interpretación es la correcta, ello sería, a juicio del Comité, contrario a la práctica. No obstante, si el empresario facilitara un alojamiento, éste debería ser accesible en cualquier caso a las inspecciones de las autoridades competentes.

4.13 El Comité observa que los trabajadores temporeros obtienen un acceso limitado en el tiempo al mercado de trabajo del Estado miembro de que se trate. Por ello, conforme al principio de la «lex loci laboris» deben ser equiparados en materia de Derecho laboral a los trabajadores del Estado miembro de acogida, independientemente de que estos derechos estén sancionados en leyes, convenios colectivos universalmente aplicables o convenios colectivos regionales. Por esta razón, el Comité considera que debería suprimirse la mención a los convenios colectivos universalmente aplicables, así como su definición, que figura en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 16.

4.14 La disposición en virtud de la cual el trabajador temporero debe ser tratado en igualdad de condiciones que el trabajador nacional en lo que se refiere a las ramas de seguridad social debería aplicarse en principio únicamente con la condición de que existan los acuerdos bilaterales correspondientes, al menos en el ámbito de las pensiones, las prestaciones de jubilación anticipada, las pensiones de supervivencia, el desempleo y las prestaciones familiares. No obstante, la obligación de pagar las cotizaciones al sistema nacional de que se trate también debería otorgar a estos grupos de personas derecho a las prestaciones correspondientes.

4.15 Además, debería animarse a los Estados miembros a que proporcionen los recursos necesarios a sus autoridades de

control (por ejemplo, la inspección del trabajo) y les faciliten la formación pertinente, para que puedan desempeñar sus cometidos con el debido respeto de los derechos fundamentales.

4.16 Los interlocutores sociales son, junto con las autoridades del país, agentes importantes del mercado de trabajo nacional respectivo. Por consiguiente, las decisiones sobre los sectores en que pueden tener lugar actividades estacionales, las verificaciones de la situación del mercado laboral y los controles sobre el cumplimiento de las cláusulas de los contratos de trabajo deberían adoptarse en estrecha concertación entre ambas partes.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa»

[COM(2010) 378 final — 2010/0209 (COD)]

(2011/C 218/19)

Ponente: **Oliver RÖPKE**

El 29 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa»

COM(2010) 378 final — 2010/0209 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo) el Comité aprobó por 152 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo valora positivamente los esfuerzos de la Comisión Europea por crear condiciones de admisión transparentes y armonizadas para esta categoría de trabajadores trasladados temporalmente mediante la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa.

1.2 El Comité, no obstante, alberga serias reservas sobre parte del contenido de la propuesta de Directiva, así como sobre el procedimiento seguido por la Comisión Europea con los interlocutores sociales europeos antes de presentar la propuesta.

1.3 El Comité lamenta la elección del artículo 79 del TFUE como única base jurídica de la Directiva, pese a que ésta contiene disposiciones importantes para la situación jurídico-laboral de los directivos, especialistas o becarios con titulación universitaria y, por lo tanto, tendrá repercusiones considerables en los mercados de trabajo de los Estados miembros. Por esta razón, una iniciativa de estas características debería haber sido sometida a consulta formal con los interlocutores sociales, de conformidad con el artículo 154 del TFUE, antes de que la Comisión presentara una propuesta de Directiva concreta. Esta consulta no solo habría servido para subrayar la intención manifestada en el Tratado de Lisboa de reforzar el papel del diálogo social en la UE, sino que también habría brindado la oportunidad de aclarar anticipadamente con los interlocutores sociales parte de los puntos controvertidos que se plantean ahora.

1.4 La propuesta de Directiva, que establece las condiciones de entrada de nacionales de terceros países y los miembros de sus familias en el marco de un traslado dentro de una misma empresa, se refiere no sólo a un grupo relativamente limitado en número de directivos, sino también a los especialistas y los becarios con titulación universitaria. Sin embargo, el Comité estima que una directiva limitada exclusivamente a los directivos

se habría ajustado mejor a la situación especial y los requisitos de este grupo de personas. No obstante, es mucho más importante que los principios de igualdad de trato y no discriminación tengan validez —en lo que respecta a los salarios y las condiciones de trabajo— para todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva y se evite una aplicación abusiva de ésta.

1.5 Por consiguiente, el Comité propone que para los trabajadores trasladados dentro de una misma empresa se establezca la igualdad de trato con los trabajadores nacionales del Estado miembro de acogida o del personal del país de acogida que trabaja en esa entidad de la empresa, no solo en cuanto al salario sino también en lo que concierne a todas las condiciones laborales. Esta igualdad de trato no deberá limitarse a los convenios colectivos que sean de aplicación general sino que habrá de ser válida con respecto a todas las normas del Derecho laboral y las fijadas en convenios colectivos, incluidos los acuerdos en las empresas. En opinión del CESE, la reagrupación familiar debería regularse de manera semejante a como se hace en la Directiva sobre la tarjeta azul (Directiva 2009/50/CE).

1.6 El momento escogido para publicar la propuesta ha coincidido con la mayor crisis financiera y económica de la historia de la UE. Las perspectivas de recuperación económica de algunos Estados miembros siguen siendo inciertas y estos registran tasas de desempleo tan altas que no hay que descartar que se produzcan fuertes flujos migratorios dentro de las fronteras de la UE. En su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento ⁽¹⁾ la Comisión Europea alude expresamente al peligro de que se produzca una recuperación del crecimiento sin una creación de empleo suficientemente dinámica y señala que, por ello, es necesario aumentar la utilización relativamente baja del potencial de mano de obra disponible en la UE. Por otro lado y en línea con el último Informe Conjunto sobre el Empleo (2010), el CESE recuerda que persiste la escasez de mano de obra en algunos Estados miembros y algunas categorías profesionales.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 final, de 12.1.2011.

1.7 Los trabajadores en cuestión serán trasladados también desde terceros países en los que el nivel salarial y las normas sociales siguen estando muy por debajo de los de la UE. Por ello, es necesario llevar a cabo un control eficaz del cumplimiento de la Directiva, en el que deberían evitarse las cargas burocráticas innecesarias para las empresas. Con este propósito, la Comisión de la UE está desarrollando, en colaboración con los Estados miembros, un sistema electrónico de intercambio para facilitar la cooperación administrativa transfronteriza en el marco de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores (Directiva 96/71/CE). Este sistema debería también englobar los casos de traslado dentro de una misma empresa de nacionales de terceros países.

1.8 A juicio del Comité, las definiciones de «directivo», «especialista» y «becario con titulación universitaria» deberían redactarse con más claridad, tanto para ofrecer a las empresas una mayor seguridad jurídica como para garantizar que las disposiciones no son contrarias a los compromisos asumidos en el **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios** (AGCS) y a los acuerdos bilaterales con terceros países. Las definiciones deberían formularse de tal que manera que engloben exactamente las tres categorías de trabajadores altamente cualificados cuyo traslado debe regular la Directiva.

1.9 El CESE considera que si la Directiva se ajustara a los requisitos mencionados podría contribuir realmente a facilitar la transferencia de capacidades dentro de las empresas hacia la UE y potenciar la competitividad de la economía europea.

2. Propuesta de Directiva

2.1 Esta Directiva facilitará a las empresas que poseen entidades tanto fuera como dentro de la UE el traslado de nacionales de terceros países que trabajan en una empresa establecida fuera de la UE a una sucursal o filial del mismo grupo dentro de un Estado miembro de la Unión. El traslado será posible para directivos, especialistas y becarios con titulación universitaria.

2.2 Como «directivo» se entiende cualquier persona con un cargo superior que se encargue fundamentalmente de la gestión de la entidad de acogida y esté sujeta a la supervisión o dirección principalmente del consejo de administración o de los accionistas, o su equivalente.

2.3 Como «especialista» se entiende cualquier persona que posea conocimientos excepcionales esenciales y específicos para la entidad de acogida, teniendo en cuenta no solo los conocimientos específicos para la entidad de acogida, sino también si el interesado posee un alto nivel de cualificación en relación con un tipo de trabajo u oficio que requiera conocimientos técnicos específicos.

2.4 Como «becario con titulación universitaria» se entiende cualquier persona que posea una cualificación de enseñanza superior que acredite que ha cursado con éxito un programa de enseñanza superior postsecundaria de al menos tres años, y que se traslade a fin de profundizar sus conocimientos y experiencia a una empresa como preparación para un cargo de directivo dentro de la misma.

2.5 La Directiva no se aplicará a los investigadores, ya que para esta categoría de profesionales existe una Directiva específica (Directiva 2005/71/CE).

2.6 Se prevé la posibilidad de que los Estados miembros requieran que antes del traslado se presente un contrato de

trabajo previo de por lo menos doce meses en el grupo de empresas de que se trate y también será posible limitar el número de personas admitidas bajo estas condiciones. La duración del traslado es de un período máximo de tres años para directivos y especialistas y de un año para becarios con titulación universitaria.

2.7 El procedimiento de admisión por vía rápida y el permiso combinado de trabajo y residencia harán más atractiva esta opción.

2.8 Los trabajadores trasladados podrán trabajar también en cualquier otra entidad establecida en otro Estado miembro perteneciente al mismo grupo de empresas y en las instalaciones de clientes de la entidad de acogida en otros Estados miembros, siempre que la duración del traslado al otro Estado miembro no exceda de doce meses. Se permiten excepciones a estas reglas.

2.9 Deberán respetarse el salario mínimo y los convenios colectivos del Estado miembro de acogida. Además, se fijan derechos como la libertad de asociación, la posibilidad de afiliación y pertenencia a un sindicato o a una organización que represente a empresarios, el reconocimiento de los diplomas de conformidad con los procedimientos nacionales, el acceso a bienes y servicios y el acceso a los regímenes de seguridad social. Sin embargo, no es obligatoria la aplicación de todos los derechos laborales y sociales del Estado de acogida.

3. Introducción

3.1 Tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam una parte de la política migratoria recae en el ámbito de competencias de la UE. El desarrollo de la política migratoria ha sido propugnado en numerosas ocasiones tanto por el Consejo Europeo como por el Consejo (Conclusiones del Consejo de Tampere de 1999, Programa de La Haya de 2004, Programa de Estocolmo de 2009 y Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo).

3.2 Tras una consulta pública en forma de Libro Verde, la Comisión Europea presentó en 2005 un «Plan de política en materia de migración legal», en el que la Comisión anunciaba la publicación de varias propuestas de directivas sobre la inmigración laboral. El 25 de mayo de 2009 el Consejo adoptó una Directiva⁽²⁾ relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (Directiva sobre la tarjeta azul); actualmente la «Directiva sobre el permiso único» está todavía negociándose en el Parlamento Europeo y en el Consejo. Simultáneamente a la propuesta objeto de examen, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva sobre el trabajo de carácter estacional.

3.2.1 Originalmente, la Comisión presentó en 2001 una propuesta de directiva horizontal que debía englobar todas las formas de emigración con fines de empleo. En la actualidad, la Comisión ha decidido optar por un enfoque sectorial ya que ha quedado demostrada la inviabilidad de un acto jurídico horizontal.

3.3 El 13 de julio de 2010 la Comisión Europea presentó una Propuesta de Directiva sobre los traslados dentro de una misma empresa. El objetivo de esta propuesta es armonizar en la UE las normativas sobre la admisión de nacionales de terceros países que trabajan en una empresa establecida fuera de la UE y que son trasladados a una empresa del mismo grupo dentro del territorio de la Unión.

⁽²⁾ COM(2007) 637 y COM(2007) 638, de 23.10.2007.

3.4 La propuesta de Directiva contiene disposiciones que se aplicarán a trabajadores nacionales de terceros países que residan fuera del territorio de la UE, tengan un contrato de trabajo en un establecimiento de un grupo empresarial establecido allí y sean enviados por su empresa a otra de las empresas del grupo establecida en un Estado miembro de la UE.

3.5 En la motivación la Comisión Europea señala que la Directiva prevista contribuirá a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. La creación de condiciones de admisión de esta categoría de trabajadores trasladados temporalmente que sean transparentes y armonizadas debería permitir responder de forma rápida a la demanda de las multinacionales de trasladar personal directivo y especialistas de terceros países a sus sucursales y filiales. Durante el período que dure su traslado, los becarios con titulación universitaria deberán poder prepararse para la asunción de un cargo de directivo dentro de la empresa. La Comisión está convencida de que la Directiva propuesta contribuye a eliminar obstáculos administrativos superfluos, al tiempo que protege los derechos de los trabajadores y ofrece también garantías suficientes en momentos de dificultad económica.

3.6 En principio, el objetivo de una política migratoria europea debería ser, por un lado, hacerla atractiva para los «mejores cerebros» y, por otro, no obstante, asegurarse de que no se puedan infringir las normas laborales y sociales y garantizarlo también mediante medidas de control suplementarias apropiadas. Aunque el objetivo de esta Directiva no sea prioritariamente la migración sostenible debería tenerse en mente este requisito.

3.7 La promoción de estos traslados transnacionales requiere un clima de competencia leal y de respeto de los derechos de los trabajadores, y pasa, en particular, por la creación de un estatus jurídico seguro para las personas trasladadas dentro de una misma empresa. La propuesta incluye también algunos derechos de los trabajadores desplazados dentro de una misma empresa como, por ejemplo, el pago de cualquier retribución establecida en los convenios colectivos del Estado miembro de acogida. Sin embargo, no se aplicará todo el corpus del Derecho laboral. Aunque los directivos reciben en su mayoría una retribución superior al salario mínimo, no es ese el caso de los especialistas y los becarios con titulación universitaria.

3.8 En su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado»⁽³⁾, el Comité ha considerado que la legislación de admisión de trabajadores inmigrantes está vinculada a la evolución de los mercados de trabajo, por lo que las autoridades nacionales deben dialogar con los interlocutores sociales. Asimismo, en su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro»⁽⁴⁾, el Comité ha afirmado que cada Estado podrá decidir en colaboración con los interlocutores sociales las características de la inmigración.

3.9 En su Dictamen sobre el tema «Integración de los trabajadores inmigrantes»⁽⁵⁾, el Comité ha señalado que la integración en el lugar de trabajo en condiciones de igualdad de

oportunidades y de trato es también un desafío para los interlocutores sociales, que deben impulsarla en la negociación colectiva y en el diálogo social, también a nivel europeo.

3.10 De los puntos anteriores se desprende que el CESE está convencido de que los interlocutores sociales deben participar en la elaboración de la legislación tanto en los Estados miembros como en el nivel europeo.

3.11 En relación con los traslados dentro de empresas de un mismo grupo debería plantearse la cuestión de la «movilidad de salida», es decir, cuáles son las condiciones en que los ciudadanos de los Estados miembros de la UE pueden ser trasladados a terceros países. En particular, debería garantizarse que la Directiva propuesta no menoscabe la capacidad de la Unión para obtener compromisos de reciprocidad en el marco del Modo 4 del AGCS o en acuerdos bilaterales. Ello es especialmente importante en sectores como la industria de la construcción que, de momento, no están «vinculados» al AGCS.

4. Consideraciones generales

4.1 Las primeras reacciones de los interlocutores sociales europeos ante la propuesta de Directiva difieren considerablemente. Por ejemplo, BUSINESSEUROPE la valoró en principio muy positivamente y señaló que contribuirá a una mayor transparencia y a facilitar el procedimiento de admisión de trabajadores desplazados dentro de la misma empresa. Con todo, BUSINESSEUROPE también formuló críticas a algunas de las disposiciones incluidas en la propuesta, que se centran, en particular, en el hecho de que se pueda estipular que el trabajador deberá haber trabajado en el mismo grupo de empresas durante al menos los doce meses inmediatamente anteriores. Además, las limitaciones para que los Estados miembros apliquen disposiciones más favorables podrían conducir a un empeoramiento de las disposiciones nacionales vigentes en ese momento.

4.2 Por el contrario, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) manifestó muchas reservas sobre la propuesta de Directiva y solicitó a la Comisión su retirada. La CES critica la elección del artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) como única base jurídica de la Directiva, pese a que ésta (al igual que la Directiva sobre los trabajadores estacionales) tendrá repercusiones importantes para los mercados de trabajo de los Estados miembros. La CES exige que este tipo de propuestas sean sometidas a consulta con los interlocutores sociales de conformidad con el artículo 154 del TFUE. Además, a su juicio, la propuesta no garantiza la igualdad de trato del personal trasladado dentro de una misma empresa ni prevé mecanismos de control y sanciones en caso de que se infrinjan las disposiciones.

4.3 Por lo que respecta a la esfera de la política migratoria, este planteamiento representa, al menos en parte, una prolongación del concepto de «migración circular». En cualquier caso, se trata de un concepto de migración temporal y transitoria. Este concepto ha recibido críticas con frecuencia desde los ámbitos de la política de integración y la política del mercado de trabajo. Si a largo plazo en Europa se produjera un déficit de mano de obra y de habitantes jóvenes en algunos países, sectores y profesiones, se debería intentar resolver este déficit en primer lugar mediante una campaña intensa de cualificación del personal dentro de Europa y recurriendo a la movilidad de los trabajadores dentro de la UE. Sólo a continuación debería reflexionarse sobre una migración laboral controlada con derechos que aumenten con el tiempo y la concesión de un permiso de residencia definitivo.

⁽³⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 108.

⁽⁴⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 114.

⁽⁵⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 16.

4.4 Por el contrario, otros consideran el concepto de la migración circular o temporal como una medida adecuada para fomentar primero la llegada a Europa de trabajadores altamente cualificados que después podrían aplicar la experiencia adquirida en su país de origen. De este modo, Europa puede establecer al mismo tiempo condiciones de partida similares a las de sus competidores en el marco de la competencia mundial por disponer de los mejores cerebros.

4.5 Determinadas versiones del planteamiento de la migración temporal ya fracasaron en el pasado en algunos Estados miembros. Confiando en que se trataba de una migración a corto plazo, no se invirtió en medidas de integración. En parte, estas carencias no han podido compensarse hasta la fecha.

4.6 En 2007 la Comisión Europea publicó una importante Comunicación sobre migración circular y asociaciones entre la UE y terceros países⁽⁶⁾ en la que se señalaban las ventajas y también las características específicas de este concepto. El CESE contribuyó al debate de una manera objetiva con un dictamen de iniciativa⁽⁷⁾ en el que reconocía la utilidad de los procedimientos de admisión temporal y que la poca flexibilidad de la legislación europea vigente representa una gran barrera para la migración circular.

4.7 A ello va unido obviamente la cuestión de la reagrupación familiar, que se torna más importante todavía cuando la migración temporal se prolonga durante varios años o se convierte en inmigración duradera. Por este motivo, la reagrupación familiar debería regularse de manera semejante a como se hace en la denominada «Directiva sobre la tarjeta azul» (Directiva 2009/50/CE).

4.8 Finalmente, en muchos de sus dictámenes el CESE ha hecho hincapié en la enorme importancia de la integración⁽⁸⁾.

4.9 La UE y las autoridades nacionales deben colaborar en la promoción de la política de integración. En fecha reciente el Comité ha señalado⁽⁹⁾ que la política común de inmigración debe incluir la integración, que es un proceso social bidireccional de adaptación mutua entre los inmigrantes y la sociedad de acogida, que se debe apoyar a través de una buena gobernanza en la Unión Europea, a nivel nacional, y a nivel regional y local. En su dictamen sobre el tema «La integración y la Agenda Social»⁽¹⁰⁾, el Comité propone que se articule un proceso de «mainstreaming» de la integración en los diferentes instrumentos políticos, legislativos y financieros de la UE, para promover la integración, la igualdad de trato y la no discriminación.

4.10 Sin embargo, la propuesta de Directiva presentada constituye un conflicto de intereses con estos esfuerzos de integración ya que, confiando en que se trata de un traslado temporal, pueden descuidarse las medidas de integración.

4.11 Para evitar la competencia desleal, los trabajadores trasladados dentro de una misma empresa deben encontrar a su llegada, como mínimo, las mismas condiciones laborales que el personal del país de acogida que trabaja en esa entidad de la empresa. Esto puede afectar no sólo a la retribución mínima, sino que debe ser válido para todas las normas laborales del país de destino; el Derecho laboral del Estado miembro de acogida deberá asimismo aplicarse plenamente.

4.12 Por lo que se refiere a los derechos, en su Dictamen sobre el Libro Verde «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica»⁽¹¹⁾, el Comité observa lo siguiente: *«El punto de partida en este debate ha de ser el principio de no discriminación. El trabajador inmigrante, sea cual sea el período por el que está autorizado a residir y trabajar, ha de tener los mismos derechos económicos, laborales y sociales que los demás trabajadores»*.

4.13 En su Dictamen relativo a la Directiva sobre el permiso único de trabajo y residencia⁽¹²⁾ el Comité ha destacado el papel de los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos (empresa, sector, nacional y europeo) en la promoción de la igualdad de trato en el trabajo. Cabe citar también a los comités de empresa europeos como agentes importantes, puesto que a fin de cuentas la propuesta presentada afecta, por regla general, a grandes grupos de empresas con muchas entidades.

4.14 Especial importancia revestirá el control del cumplimiento de las disposiciones. En su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países»⁽¹³⁾, el Comité ha señalado que los controles no son una tarea fácil porque los órganos supervisores no cuentan con suficiente personal cualificado; hay dificultades a la hora de repartir las responsabilidades entre los órganos responsables y son muchas las empresas que supervisar. Los Estados miembros deberán velar por que los órganos supervisores cuenten con los recursos necesarios para permitirles cumplir sus cometidos.

4.15 El ámbito de aplicación de la Directiva se describe de manera poco clara y demasiado amplia. Debe delimitarse claramente la definición de «especialista» a fin de evitar que prácticamente todos los trabajadores de un grupo de empresas puedan trabajar hasta un máximo de tres años en la entidad establecida en el Estado miembro de que se trate. También la definición de «becarios con titulación universitaria» debería afinarse para que de hecho sólo puedan trasladarse aquellos becarios que vayan a prepararse para un cargo directivo muy concreto. En la formulación se debería tener en cuenta la oferta que la UE propuso en 2005 para el AGCS.

4.16 La exclusión de determinados sectores del ámbito de aplicación de la Directiva debería considerarse cuando tanto los empresarios como los sindicatos del sector en cuestión lo pidan de común acuerdo.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 final.

⁽⁷⁾ DO C 44/91, 16.2.2008.

⁽⁸⁾ Véanse los dictámenes del CESE siguientes: DO C 125, de 27.5.2002, p. 112; DO C 80 de 30.3.2004, p. 92; DO C 318, de 23.12.2006, p. 128; DO C 347, de 18.12.2010, p. 19; DO C 354, de 28.12.2010, p. 16; y Dictamen del CESE sobre el tema «Los nuevos desafíos de la integración» (ponente: Sr. Pariza Castaños).

⁽⁹⁾ DO C 48, de 15.2.2011, p. 6.

⁽¹⁰⁾ DO C 347, de 18.12.10, p. 19.

⁽¹¹⁾ DO C 286, de 17.11.2005, p. 20.

⁽¹²⁾ Véase nota a pie de página 4.

⁽¹³⁾ DO C 204 de 9.8.2008, p. 70.

4.17 Para los traslados que se producen de un Estado miembro a otro, se dan problemas reales en lo que respecta al pago de las retribuciones correspondientes. Las inquietudes que se expresan regularmente sobre el dumping salarial en relación con los traslados desde otros Estados miembros (que recaen en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores), son también válidas por lo que respecta al ámbito de aplicación de esta propuesta. Así, en concreto, en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el desplazamiento de trabajadores ⁽¹⁴⁾ se señala que la carencia de posibilidades de control traerá consigo problemas.

5. Observaciones particulares

5.1 La definición de «especialista» es confusa y se presta a que en ella puedan englobarse prácticamente todos los contratos laborales, puesto que solo se requieren «conocimientos específicos para la entidad de acogida». Esta definición («cualquier persona que posea conocimientos excepcionales esenciales y específicos para la entidad de acogida, teniendo en cuenta no solo los conocimientos específicos para la entidad de acogida, sino también si el interesado posee un alto nivel de cualificación en relación con un tipo de trabajo u oficio que requiera conocimientos técnicos específicos») es mucho más amplia que la definición correspondiente que figura en la parte de los compromisos asumidos por la UE en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, ya que (al menos en la versión alemana) no se exige ningún conocimiento extraordinario. De este modo, cada trabajador puede ser desplazado, lo que aumenta considerablemente el riesgo de presiones sobre los salarios.

5.2 Aunque en la actualidad son sobre todo las grandes empresas multinacionales las que recurren a los traslados dentro de una misma empresa, deberían fijarse requisitos mínimos a la entidad de acogida para evitar posibles casos de abusos. En cualquier caso, la entidad debería tener un tamaño determinado, en particular un número de empleados determinado, para evitar abusos que pudieran dar lugar a que el traslado dentro de la misma empresa permita que surjan empresas individuales compuestas por una sola persona: el especialista o el directivo trasladados.

5.3 También debería garantizarse que las empresas de trabajo temporal (que forman parte de un grupo de empresas) no puedan enviar trabajadores a las entidades del grupo.

5.4 La propuesta de Directiva prevé que los Estados miembros puedan denegar una solicitud de admisión como persona trasladada dentro de una misma empresa si el empleador o la entidad han sido sancionados de conformidad con el Derecho nacional por casos de trabajo no declarado o empleo ilegal. Ello debería ampliarse a los casos en que se paguen salarios inferiores a los fijados en los convenios colectivos. De conformidad con el principio de proporcionalidad, los empresarios deberían quedar excluidos de la posibilidad de presentar una solicitud de forma sólo temporal y no permanente, como se prevé en la propuesta. Asimismo, debería poder establecerse una diferenciación en función de la gravedad del incumplimiento.

5.5 Tampoco se considera suficiente la mera existencia de la posibilidad de retornar a la entidad del Estado de desplazamiento: sería mejor que al menos se estipulara la obligación de contar con un contrato de trabajo válido más allá del final del traslado a fin de garantizar que los trabajadores no han sido contratados únicamente para ser trasladados.

5.6 La propuesta solo prevé el respeto de las disposiciones nacionales relativas al nivel de retribución. No obstante, en asuntos delicados como el traslado dentro del grupo de empresas, la Directiva debería establecer que todas las normas legislativas laborales (tanto las del Derecho laboral como las fijadas en convenios colectivos) del país de destino sean también válidas para los trabajadores trasladados dentro de la misma empresa y que tanto la empresa que los envía como la entidad de acogida se comprometan desde el principio del traslado a respetar estas disposiciones. Es determinante que se eviten tanto los contratos de trabajo precarios como las diferencias respecto del personal del país de acogida que trabaja en esa entidad de la empresa.

5.7 La norma que figura en el artículo 16 tiene como consecuencia efectiva que se atribuyen a un Estado miembro competencias para otorgar permisos de residencia y de trabajo también para el territorio de otros Estados miembros. Sin embargo, las autoridades de cada uno de los Estados miembros no tienen competencias para expedir los permisos y las autorizaciones correspondientes. Tampoco la UE puede asumir estas atribuciones, puesto que la propia Unión no dispone de competencia para otorgar permisos de residencia y de trabajo para Estados miembros individuales. Por otro lado, tampoco se prevé ninguna posibilidad para que el segundo Estado miembro verifique de alguna manera el permiso de trabajo otorgado junto con el permiso de residencia por el primer Estado miembro. Por consiguiente, deberá precisarse que un permiso podrá ser válido exclusivamente para el Estado miembro que lo haya concedido.

5.8 Así, en la actualidad no está tampoco claro qué sistema es válido en caso de que se produzca un nuevo traslado a un segundo Estado miembro, ya que se trata de un traslado de un Estado miembro a otro. En cualquier caso, será necesario prever procedimientos especiales para facilitar la cooperación administrativa entre los Estados miembros.

5.9 En la propuesta se prevé la introducción de procedimientos simplificados. No está claro en que consistirá exactamente la simplificación de los procedimientos. El «procedimiento por vía rápida» no puede ir en detrimento de la precisión del examen de las solicitudes. En todas las circunstancias se debería garantizar que las autoridades pueden verificar cada caso individual sin demora, en particular en lo concerniente al pago del salario.

5.10 Los traslados tendrán una duración total que no podrá superar un máximo de tres años. Con esta duración ya no cabe considerar que se trate de empleos por un período breve requeridos por las necesidades internas del grupo de empresas. Los trabajadores trasladados deberían incorporarse en condiciones normales a la entidad establecida en el Estado de acogida. Por lo tanto, deberán aplicarse todos los derechos laborales y sociales del Estado de acogida.

5.11 En muchos sectores los desplazamientos por tres años superan la duración habitual de los contratos de trabajo. Sin embargo, para la inmigración de trabajadores para fines de empleo altamente cualificado ya se ha adoptado la Directiva marco 2009/50/CE (Directiva sobre la tarjeta azul).

5.12 Tampoco los salarios mínimos pueden impedir el dumping salarial en todos los casos, ya que, si se produce un «nuevo traslado» a un segundo Estado miembro, en la propuesta se prevé que se apliquen las condiciones correspondientes al Estado que haya concedido la autorización. En caso de un nuevo traslado ello abriría la vía a que no se aplicara el salario mínimo —posiblemente más elevado— del país donde se vaya a realizar

⁽¹⁴⁾ DO C 224, de 30.8.2008, p. 95.

el trabajo, sino el salario mínimo del Estado que haya otorgado la autorización. Por ello, en cualquier caso debería precisarse que deberá pagarse el salario mínimo que corresponda al Estado en el que se efectúan en realidad las prestaciones laborales. En este orden de cosas, deberían garantizarse tanto la validez de todas las normas fijadas en convenios colectivos como el principio de igualdad de trato.

5.13 La propuesta de Directiva sometida a examen no contempla ninguna posibilidad de que el trabajador trasladado pueda emprender acciones judiciales contra su empresa en los tribunales dentro de la Unión Europea. Los órganos judiciales competentes para los empleados trasladados desde un tercer país —por ejemplo en caso de conflicto por el pago de salarios según las tarifas vigentes en el Estado de acogida— serían por lo general los del país de desplazamiento y no los del Estado

miembro de que se tratara. En caso de que el trabajador trasladado dentro de una misma empresa decidiera emprender procedimientos judiciales para defender sus legítimos derechos, ello daría lugar a dificultades inaceptables para el demandante. Sin embargo, el acceso a la justicia es uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática y, por consiguiente, debe concederse en el Estado de acogida.

5.14 El CESE insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que se esfuercen por eliminar las deficiencias señaladas en esta propuesta de Directiva durante las subsiguientes etapas del proceso legislativo, a fin de garantizar que ésta pueda aportar una contribución positiva para facilitar la necesaria transferencia de conocimientos técnicos especializados en la UE en el marco de una misma empresa.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves»

[COM(2011) 32 final — 2011/0023 (COD)]

(2011/C 218/20)

Ponente General: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

El 2 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves»

COM(2011) 32 final – 2011/0023 (COD).

El 14 de marzo de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Rodríguez García-Caro y ha aprobado por 80 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge, con las reservas que se expresan en el presente documento, la propuesta de Directiva y manifiesta su preocupación porque la reiterada disyuntiva entre seguridad y libertad o, más concretamente, entre mejorar la seguridad y disminuir los derechos de los ciudadanos, en lo que se refiere a la protección de sus datos personales, no pueda en ningún caso ir en contra de los principios generales que desarrollan los derechos fundamentales de las personas.

1.2 El CESE coincide con la opinión general manifestada por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, el Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre protección de datos, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales y el Parlamento Europeo. También consideramos que no está suficientemente acreditada, en la propuesta, la necesidad de utilizar de forma generalizada e indiscriminada los datos PNR de todos los ciudadanos que realizan vuelos internacionales y, consecuentemente, entendemos desproporcionada la medida que se quiere adoptar.

1.3 El CESE apoya particularmente la observación realizada por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, en su último dictamen sobre la propuesta, de no realizar un uso sistemático e indiscriminado de los datos PNR y utilizarlos sobre la base del caso por caso.

1.4 El CESE considera que la opción centralizada de una única Unidad de Información de Pasajeros en vez de la opción descentralizada en los Estados miembros contemplada en la propuesta, puede ser menos costosa para las compañías aéreas y para los propios Estados, y puede permitir una mejor

supervisión y control de los datos de carácter personal contenidos en los PNR, al evitar las transmisiones repetidas de los mismos.

2. Introducción a la propuesta de Directiva

2.1 La propuesta de Directiva tiene por objeto regular la transferencia por las compañías aéreas de datos del registro de nombres de pasajeros (PNR) de vuelos internacionales con destino o salida de los Estados miembros, así como el tratamiento de los datos y el intercambio de los mismos entre los Estados y con terceros países. Pretende una armonización de las disposiciones de los Estados en materia de protección de datos con la finalidad de utilizar los PNR para la lucha contra el terrorismo ⁽¹⁾ y los delitos graves ⁽²⁾, según las definiciones que de los mismos realiza la normativa comunitaria.

2.2 La propuesta abarca la definición de las formas de utilización de los PNR por los Estados miembros, los datos que deberán recogerse, los fines para los que pueden utilizarse, la comunicación de dichos datos entre las Unidades de Información de Pasajeros (UIP) de los diferentes Estados y las condiciones técnicas de la comunicación de los mismos. Para ello se ha optado por un sistema descentralizado de recogida y tratamiento de los PNR por parte de cada Estado.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo, como legítimo representante de la sociedad civil organizada, es el interlocutor adecuado para dar el parecer de dicha sociedad civil. En ese sentido agradece al Consejo que haya sometido a consulta facultativa del CESE la presente propuesta.

⁽¹⁾ DO L 164 de 22.6.2002, p. 3.

⁽²⁾ DO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

3.2 La propuesta de Directiva que se somete a consulta del Comité Económico y Social Europeo se puede calificar como una armonización a priori de las legislaciones de los Estados miembros en esta materia, ya que la mayoría de los mismos carecen de normativa específica para la utilización de datos PNR con los fines que se especifican en la propuesta. En ese sentido el Comité considera acertado establecer un marco jurídico común al que se adapten las legislaciones de los Estados miembros, de forma que las garantías y seguridad en la protección de estos datos para los ciudadanos sean las mismas en todo el espacio de la Unión.

3.3 Conforme a lo especificado en la propuesta, estamos ante una norma que permite tratar y analizar un amplio abanico de datos de millones de ciudadanos que nunca han cometido un delito de los recogidos por la Directiva y que nunca lo cometerán. Por tanto, se utilizarán datos de personas absolutamente normales para identificar perfiles de criminales peligrosos. A juicio del Comité nos encontramos ante una disyuntiva entre seguridad y libertad o más concretamente entre mejorar la seguridad y menoscabar los derechos de los ciudadanos en lo que se refiere a datos personales.

3.4 Dado el largo recorrido que la propuesta ha tenido, ha sido posible la emisión reiterada de muy diversas opiniones cualificadas por parte de interlocutores esenciales en esta materia. Desde el año 2007 en que se adoptó por la Comisión la propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre utilización de datos PNR, antecesora de la propuesta de Directiva, se han pronunciado sobre la misma el Supervisor Europeo de Protección de Datos⁽³⁾ que, además, en marzo de este año ha dictaminado sobre este nuevo texto, el Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre protección de datos que también se ha pronunciado en abril del presente año⁽⁴⁾, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales y el Parlamento Europeo que, en relación con la propuesta de 2007, emitió la correspondiente Resolución⁽⁵⁾, y que con la actual propuesta participa en su tramitación legislativa de acuerdo con lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3.5 El CESE coincide con la opinión general de todos estos cualificados interlocutores. También consideramos que no está suficientemente acreditada, en la propuesta, la necesidad de utilizar de forma generalizada e indiscriminada los datos PNR de todos los ciudadanos que realizan vuelos internacionales y, consecuentemente, consideramos desproporcionada la medida que se quiere adoptar, máxime cuando en la motivación y contenido de la propuesta se reconoce que «... en el ámbito de la UE, no se dispone de estadísticas detalladas sobre la medida en que dichos datos contribuyen a prevenir, detectar, investigar y perseguir delitos graves y de terrorismo»⁽⁶⁾. Por ello apoyamos particularmente la observación realizada por el Supervisor Europeo de Protección de Datos de no realizar un uso sistemático e indiscriminado de los datos PNR y utilizarlos sobre la base del caso por caso.

3.6 Acorde con lo anteriormente expresado y en línea de coherencia con los dictámenes emitidos anteriormente por el CESE, debemos recordar e incorporar al presente documento

la siguiente recomendación aprobada en el Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos⁽⁷⁾: «Las políticas de seguridad no deben dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión. La libertad de la persona no se debe reducir tras el objetivo de la seguridad colectiva y del Estado. Algunas propuestas políticas repiten un error que se ha cometido en épocas anteriores: sacrificar la libertad para mejorar la seguridad».

3.7 En todo caso, el texto que resulte finalmente aprobado en el proceso legislativo debe garantizar al máximo la confidencialidad y protección de los datos de carácter personal contenidos en los PNR, respetando los principios contenidos en la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal⁽⁸⁾ y en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de estos datos⁽⁹⁾. La excepcionalidad de las normas no puede en ningún caso ir en contra de los principios generales que desarrollan los derechos fundamentales de las personas.

3.8 No obstante, y dando por hecho que la propuesta de Directiva representa un uso ciertamente excepcional de datos de carácter personal, el CESE considera que las reglas de mayor excepcionalidad que el texto incluye en los artículos 6 y 7 deberían ser minimizadas al máximo para evitar el uso abusivo de dichas excepciones, debiendo estar motivada siempre la petición de datos fuera de las reglas generales descritas en los artículos 4 y 5 de la propuesta.

3.9 Desde la perspectiva de garantizar que los datos sean exclusivamente utilizados para los fines contenidos en la propuesta de Directiva y que se pueda conocer en todo momento quién accede a las bases de datos PNR o a los datos ya tratados, debería quedar reflejada en el texto de la propuesta de Directiva la obligatoriedad de establecer un sistema de trazabilidad que posibilite la identificación del agente o autoridad que ha tenido acceso a los datos y el tratamiento o manipulación que de los mismos haya efectuado.

4. Observaciones específicas

4.1 En relación con el artículo 3

En un mundo globalizado no se entiende el contenido del considerando (18) de la propuesta, a menos que sea en el contexto de la justificación de la opción escogida en el artículo 3, la adopción de un modelo descentralizado. En opinión del CESE, dicho modelo puede incrementar los costes de las compañías aéreas al tener que transmitir los datos a las Unidades de todos los Estados en los que el vuelo internacional haga escala. Y asimismo, va a permitir que los datos personales sean tratados y transmitidos por múltiples Unidades. Parece que este sistema no es muy compatible con los criterios de eficacia y eficiencia que deberíamos buscar entre todos.

⁽³⁾ DO C 110 de 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Dictamen nº 145 de 5.12.2007 y Dictamen nº 10 de 5.4.2011.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008) 0561.

⁽⁶⁾ COM(2011) 32 final, p. 6.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 80.

⁽⁸⁾ DO L 350 de 30.12.2008, p. 60.

⁽⁹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

4.2 En relación con el artículo 4.1

El CESE propone añadir al final del apartado 1 del artículo la frase «... y lo comunicará a la compañía aérea para que no los transfiera más». Ya que entendemos que, detectada una anomalía, deben darse instrucciones inmediatas de corrección.

4.3 En relación con los artículos 4.4 y 5.4

El CESE considera que existe una incongruencia en la redacción de ambos artículos. El artículo 4.4 manifiesta que la UIP de un Estado miembro transferirá los datos tratados a la autoridad competente caso por caso. Sin embargo el artículo 5.4 recoge que los datos PNR y los resultados de los tratamientos de los mismos recibidos de la UIP podrán ser tratados de nuevo por la autoridad competente. Estimamos que esta evidente contradicción debe ser subsanada o convenientemente aclarada para que no se preste a interpretación.

4.4 En relación con el artículo 6.1

En consonancia con lo manifestado en la observación 4.1, el CESE considera que este sistema de transmisión de datos a diferentes UIP incrementa los trámites administrativos de las compañías aéreas, cuando precisamente se aboga por la reducción de los mismos, e incrementa sus costes de explotación, lo que podría repercutir en los consumidores a través del precio final del billete.

4.5 En relación con el artículo 6.2

Desde un punto de vista de la seguridad y la protección de los datos personales de los ciudadanos, el CESE estima que la transmisión «..., por cualquier otro medio adecuado ...» en el caso de producirse el fallo de los medios electrónicos de envío, no es la más correcta. Instamos a que se concreten más explícitamente los medios de transmisión utilizables.

4.6 En relación con el artículo 6.3

Creemos que la redacción del apartado en su inicio ganaría en términos de eficiencia si se eliminara la palabra «podrán», para que no quede la aplicación del artículo al libre criterio de cada Estado. La redacción debería comenzar así: «Los Estados miembros permitirán a las compañías ...».

4.7 En relación con los artículos 6.4 y 7

En opinión del CESE, la redacción del apartado 4 del artículo 6 y la totalidad del artículo 7 suponen una serie de excepciones sucesivas y cada vez de mayor calibre, que acaban con la transmisión de datos «caso por caso» prevista en el artículo 4.4, y pasan a la transmisión casi general en la que todos tienen derecho a transferir y a recibir la información de los datos PNR. El artículo 7 es un compendio de excepciones a la norma.

4.8 En relación con el artículo 8

Para no llegar a la excepción máxima, que es la transferencia de datos a terceros países que, a su vez, los pueden transferir a otros terceros países, debería quedar acotado en este artículo que dicha transferencia se realice una vez tratados los datos por la UIP o autoridad competente del Estado miembro que los vaya a transferir a un tercer país, y siempre caso por caso.

4.9 En relación con el artículo 11.3

Por el mismo motivo que hemos manifestado en el artículo 4.1, el CESE propone añadir al final del párrafo la frase: «... y lo comunicará a la compañía aérea para que no los transfiera más».

4.10 En relación con el artículo 11.4

El sistema de trazabilidad propuesto por el CESE en el apartado 3.9 del presente Dictamen, puede tener una ubicación lógica en este artículo, de forma que quede registrado quien accede a la información en todo momento.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos»

[COM(2010) 728 final — 2010/0362 (COD)]

(2011/C 218/21)

Ponente: **Dilyana SLAVOVA**

El 22 de diciembre de 2010, de conformidad con los artículos 42 y 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos»

COM(2010) 728 final — 2010/0362 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 3 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE observa que la crisis de 2007-2009 ha puesto al sector lechero en graves dificultades, particularmente a los productores.

1.2 El CESE constata que los desequilibrios existentes a lo largo de la cadena de suministro - especialmente entre los minoristas, por una parte, y los ganaderos y transformadores, por otra, - impiden distribuir más equitativamente a los productores de leche el valor añadido de sus productos. El CESE recomienda a la Comisión que se adopten medidas para asegurarse de que existe la misma transparencia en todos los eslabones de la cadena de suministro de productos lácteos (productores – transformadores – distribuidores – minoristas).

1.3 El CESE se congratula de que la Comisión esté aprovechando las recomendaciones formuladas por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la Leche («GAN») y reaccionando a tiempo ante los retos que afronta el sector lácteo.

1.4 El CESE está convencido de que la eficiencia óptima de la cadena de suministro de productos lácteos es importante para todas las partes interesadas; insiste en que distribuir equitativamente el valor añadido a lo largo de toda la cadena, especialmente mediante el refuerzo del poder de negociación de los productores, ayudará a mejorar su eficiencia, competitividad y sostenibilidad general.

1.5 El CESE considera que los cuatro elementos de la Propuesta (las relaciones contractuales, el poder de negociación de los productores, las organizaciones interprofesionales e intersectoriales y la transparencia) están estrechamente vinculados entre sí y son interdependientes. Por consiguiente, conviene abordarlos conjuntamente.

1.6 El CESE reconoce que la estructura de la producción láctea puede diferir considerablemente según los Estados miembros y está de acuerdo, por tanto, en que el empleo de contratos

debe seguir siendo voluntario. No obstante, en principio los Estados miembros han de poder imponer el empleo de los contratos en su territorio, con vistas a garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior. Resulta fundamental hacer hincapié en que las cooperativas no entran en el ámbito de aplicación de la Propuesta y poner de relieve las mejores prácticas establecidas en algunos de los Estados miembros.

1.7 El CESE está de acuerdo en que dichos contratos deberían presentar al menos los cuatro siguientes aspectos principales, que deberían negociarse libremente entre las partes: 1) el precio pagadero/fórmula de precios en la entrega, 2) el volumen, 3) la coordinación de las entregas durante la temporada, y 4) la duración del contrato.

1.8 El CESE anima a crear asociaciones de productores y organizaciones interprofesionales, especialmente en los nuevos Estados miembros donde los productores lácteos tienen un poder de negociación muy limitado dada la fragmentación del sector. El CESE reconoce el valor añadido que aportan al sector de frutas y hortalizas las organizaciones que refuerzan los vínculos entre las distintas partes interesadas dentro de los segmentos del mercado, dado que pueden mejorar el conocimiento y la transparencia de la producción y de los mercados; considera que una evolución similar podría mejorar el funcionamiento general de la cadena de suministro de productos lácteos.

1.9 El CESE considera necesario seguir aclarando y desarrollando la aplicación de las normas de competencia de la UE en el sector lácteo para que las organizaciones de productores primarios logren aumentar su poder de negociación.

1.10 El CESE insiste en que aumentar la transparencia puede contribuir a que la cadena de suministro de productos lácteos tenga un funcionamiento más adecuado, con los consiguientes beneficios para todas las partes interesadas, y a este respecto agradece las recomendaciones dirigidas por el GAN a la Comisión con arreglo a las cuales la transparencia no distorsiona la competencia en el mercado interior.

1.11 El CESE agradece la labor realizada por la Comisión aunque insiste en que su Propuesta no podrá solventar todos los problemas que afectan al sector lácteo.

2. Introducción

2.1 La producción de leche es de primera importancia para la UE, no sólo económicamente, dado el volumen de negocios y el número de empleos que presenta, sino igualmente por lo que representa en cuanto a utilización de tierras y protección del medio ambiente. En numerosas regiones, especialmente en las montañosas y desfavorecidas, es también una de las pocas producciones con posibilidades reales de desarrollarse y mantenerse.

2.2 El sector lácteo desempeña un papel esencial en la calidad de vida en Europa dada su contribución a la salud y a la nutrición responsable y segura para los consumidores, así como por su importancia económica en relación con el desarrollo rural y la sostenibilidad medioambiental.

2.3 Los sectores de la producción y de la transformación de leche presentan grandes divergencias según los Estados miembros. Las estructuras de producción y transformación varían mucho según los Estados miembros. En un extremo predomina la organización en cooperativas que también transforman la leche, y en el extremo opuesto coexisten muchos ganaderos particulares con un gran número de empresas privadas de transformación. De aquí a 2015, incluso en el contexto mejor organizado los productores deberán prepararse adecuadamente para afrontar una nueva situación de mercado una vez que se eliminen las cuotas lecheras. Conviene observar que, dado que las autoridades responsables (en la esfera nacional y de la UE) se están retirando de la gestión de la producción, las partes interesadas de este sector deberán afrontar una serie de circunstancias enteramente nuevas, así como asumir responsabilidades adicionales. En tal contexto, los productores han de estar seguros de poder obtener en el mercado un precio justo.

3. Contexto

3.1 En octubre de 2009, a la luz de la difícil situación del mercado de la leche, se creó un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la Leche («GAN») con el propósito de discutir los acuerdos a medio y largo plazo para el sector de la leche y de los productos lácteos, trabajando en el establecimiento de un marco regulador y contribuyendo a estabilizar el mercado y la renta de los productores.

3.2 El GAN recibió las contribuciones orales y escritas de importantes agrupaciones europeas de partes interesadas en la cadena de suministro de productos lácteos que representaban a ganaderos, transformadores lácteos, comerciantes, minoristas y consumidores. Además, el GAN recibió contribuciones de expertos académicos invitados, de representantes de terceros países, de autoridades nacionales encargadas de la competencia y de los servicios de la Comisión.

3.3 Asimismo, el 26 de marzo de 2010 se celebró una conferencia de las partes interesadas del sector lácteo que permitió a un número más amplio de participantes en la cadena de suministro expresar sus puntos de vista. El GAN entregó su informe el 15 de junio de 2010, en el que incluía un análisis de la situación actual del sector lácteo y una serie de recomendaciones.

3.4 El GAN señaló importantes desequilibrios en la cadena de suministro (productores – transformadores – distribuidores – minoristas) y una distribución desigual del valor añadido. Esta

situación se debe a la falta de transparencia, las rigideces y los problemas de transmisión de precios a lo largo de la cadena de suministro.

3.5 El informe y las recomendaciones presentadas por el GAN fueron examinados por el Consejo, cuya Presidencia adoptó sus conclusiones en la reunión del 27 de septiembre de 2010. Esas conclusiones exhortan a la Comisión a presentar antes de fin de año su respuesta a las cuatro primeras recomendaciones del GAN (relaciones contractuales, poder de negociación de los productores, organizaciones interprofesionales y transparencia).

3.6 En la Propuesta examinada, la Comisión aborda los cuatro aspectos (relaciones contractuales, poder de negociación de los productores, organizaciones interprofesionales y transparencia), en la medida en que es necesario modificar las disposiciones en vigor al respecto.

3.7 En cuanto a las relaciones contractuales entre los productores de leche y las lecherías, a menudo el grado de concentración de la oferta es mucho menor que en materia de transformación. Esto da lugar a un desequilibrio en el poder de negociación entre estos niveles. En el caso de las entregas de leche cruda de los ganaderos a las centrales lecheras, la Propuesta contempla la opción de elaborar contratos escritos por adelantado que regulen los aspectos claves del precio, el calendario y el volumen de entregas, así como la duración del contrato. Se deja a los Estados miembros la opción de considerar obligatorios los contratos en su territorio. Habida cuenta de su naturaleza específica, las cooperativas quedan exentas de la exigencia de contratos si en sus estatutos figuran disposiciones similares.

3.8 Para reequilibrar el poder de negociación en la cadena de suministro, la Propuesta prevé autorizar a los ganaderos negociar contratos de manera colectiva a través de las organizaciones de productores. Prevé la imposición de límites cuantitativos proporcionados respecto del volumen de esta negociación que deberían situar a los ganaderos en igualdad de condiciones respecto de las principales lecherías sin perjuicio de la competencia adecuada en cuanto al abastecimiento en leche cruda. Los límites quedan establecidos en el 3,5 % de la producción global de la UE y en el 33 % de la nacional, previéndose salvaguardas específicas para evitar perjuicios graves, en particular, a las PYME. Dichas organizaciones de productores, por lo tanto, también deben tener derecho al reconocimiento en virtud del artículo 122 del Reglamento (CE) n° 1234/2007. La Comisión debe estar facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 290 del TFUE por lo que se refiere a las condiciones para la autorización de asociaciones de organizaciones de productores.

3.9 En la Propuesta se prevén, asimismo, normas específicas de la UE para las organizaciones interprofesionales que abarcan todos los eslabones de la cadena. Estas organizaciones pueden desempeñar potencialmente funciones útiles en la investigación, la mejora de la calidad, la promoción y la difusión de buenas prácticas en cuanto a los métodos de producción y transformación.

3.10 Se propone aplicar al sector lácteo, con las adaptaciones necesarias, las normas previstas para las organizaciones interprofesionales existentes en los sectores de las frutas y hortalizas.

3.11 Tales organizaciones interprofesionales contribuirían a aumentar el conocimiento y la transparencia de la producción y del mercado, incluso a través de la publicación de datos estadísticos sobre precios, volumen y duración de los contratos para la entrega de la leche cruda que se hayan celebrado, así como presentando análisis sobre las posibles tendencias del mercado a nivel regional o nacional.

3.12 La Propuesta otorga a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 290 del TFUE con objeto de completar o modificar algunos elementos no esenciales de las medidas establecidas en el este Reglamento. Quedan por definir los elementos respecto de los cuales puede ejercerse dicha facultad, así como las condiciones de la delegación.

3.13 A fin de garantizar la aplicación uniforme de las medidas establecidas en el Reglamento en todos los Estados miembros, la Comisión debe estar facultada para adoptar actos de ejecución de conformidad con el artículo 291 del TFUE.

4. Observaciones generales

4.1 Mediante esta Propuesta se pretende reforzar la posición de los productores en la cadena de suministro de productos lácteos y preparar el sector para que en el futuro sea más sostenible y esté más orientado hacia el mercado.

4.2 Prevé que los productores lácteos celebren contratos escritos con las empresas transformadoras; la posibilidad de negociar de manera colectiva los términos contractuales a través de las organizaciones de productores para equilibrar el poder de negociación de los ganaderos con el de las grandes centrales lecheras; normas específicas de la UE para las organizaciones interprofesionales y medidas para aumentar la transparencia del mercado. Se propone que dichas medidas permanezcan en vigor hasta 2020, previéndose dos revisiones intermedias. La imposición de límites cuantitativos apropiados para las negociaciones colectivas y de otras medidas específicas de salvaguardia permitirán alcanzar el objetivo de reequilibrar el poder de negociación de los productores de leche sin perjuicio de la competencia ni de los intereses de las PYME.

4.3 Cada Estado miembro podrá decidir de qué manera enfoca las relaciones contractuales. A cada Estado miembro incumbirá decidir, con arreglo a su propio Derecho contractual, si impone la obligación de que los ganaderos celebren contratos con las empresas transformadoras. Dada la diversidad de situaciones en la UE al respecto, en aras de la subsidiariedad, tal decisión deberá seguir correspondiendo a los Estados miembros.

4.4 Aunque reconoce la necesidad de reforzar el poder de negociación de los ganaderos, el CESE considera que se deberían tener en cuenta, asimismo, las distintas situaciones y las especificidades nacionales.

4.5 El CESE estima que los actos delegados deben ser imperativamente objeto de una delegación con un plazo definido (mandato). Además, deberían reservarse a ámbitos en los que sea necesario tomar rápidamente una decisión.

4.6 Los actos de ejecución deberían referirse a actos en los que sea deseable una aplicación armonizada entre los Estados miembros.

4.7 El CESE está convencido de la necesidad de consultar a las partes interesadas durante el proceso legislativo de la UE. Por consiguiente, es importante consultar a los expertos de los Estados miembros con vistas a regular mejor un mercado volátil como el de los productos lácteos. A este respecto, es fundamental asegurarse de que dicha volatilidad no afecta de manera irreversible a los productores del sector lácteo de la UE. En tal contexto, es evidente que deberá estudiarse una distribución más transparente y equitativa del valor añadido entre los agentes de mercado así como, en particular, la necesidad de reforzar el poder de negociación de los productores.

4.8 En algunos Estados miembros existen ya organizaciones interprofesionales que desempeñan estas funciones con arreglo a la legislación de la UE. Su eficiencia queda limitada por los desequilibrios de la cadena de suministro de productos lácteos.

4.9 No obstante, el CESE está convencido de que las propuestas de la Comisión, cuyo ámbito de aplicación no incluye a las cooperativas lecheras, que producen el 58 % de la leche, no podrán solventar todas las dificultades del mercado de productos lácteos. El CESE lamenta que las propuestas objeto de examen no abarquen a la industria ni a los grandes distribuidores de productos lácteos que desempeñan un papel determinante en cuanto al equilibrio del mercado de los productos lácteos y a la formación de los precios.

4.10 El CESE considera que, dada la estructura del sector lácteo en la esfera nacional y especialmente en los Estados miembros más pequeños, los límites pueden resultar demasiado restrictivos. El CESE pide a la CE que, en algunos casos excepcionales, permita que puedan agruparse todos los productores que abastecen a una misma central lechera, posibilitando la constitución de agrupaciones de productores de tamaño similar al de su comprador.

4.11 Dado que la Comisión tiene previsto retirarse de la gestión de la producción láctea y ceder el testigo a los agentes sobre el terreno, resulta esencial que éstos dispongan de la información más completa y actualizada posible sobre la evolución del mercado, que ha de ser transparente. Por consiguiente, el CESE considera esencial establecer un instrumento de seguimiento eficaz de alcance europeo, como requisito para lograr orientar suficientemente la producción.

4.12 Por último, las nuevas circunstancias requieren mantener ciertas herramientas de gestión del mercado (tales como la intervención, el almacenamiento privado o las restituciones a la exportación), que han de ser, por una parte, eficaces y, por otra, rápidos y fáciles de emplear.

5. Observaciones particulares

5.1 El CESE reconoce el esfuerzo especial realizado por la Comisión para proponer un proyecto de Reglamento al Parlamento Europeo y al Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1234/2007 en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos. El CESE considera que este acto es a la vez positivo y oportuno para afrontar los grandes retos relativos a este sector agrario específico.

5.2 Sin embargo, el CESE insiste en que la Propuesta no podrá solventar todos los problemas que afectan al sector lácteo. Para lograr un funcionamiento más adecuado de la cadena de suministro de productos lácteos, el seguimiento deberá garantizar la transparencia a lo largo de toda la cadena (productores – transformadores – distribuidores – minoristas).

5.3 Para lograr que a partir de 2015 el sector lácteo de la UE arroje resultados positivos, se requiere una producción láctea muy eficiente por parte de unidades de producción dotadas de una dimensión económica adecuada y de un capital humano de alto nivel. Por consiguiente, han de proseguir los esfuerzos para reestructurar tanto las explotaciones agrarias como las centrales lecheras: es esencial que los ganaderos tengan acceso a centrales lecheras eficaces, competitivas e innovadoras que puedan aprovechar al máximo las oportunidades de mercado. Se ha de prestar especial atención a las zonas desfavorecidas, en las que las centrales lecheras a menudo han de desenvolverse en circunstancias geográficas menos favorables y que, por consiguiente, sufren desventajas comparativas. En tal contexto, ha de hacerse especial hincapié en una producción regional transparente y eficaz que garantice un impacto medioambiental reducido, la difusión de información a los consumidores y la calidad, mediante la reducción del número de intermediarios. El sector lácteo en su conjunto ha de centrarse en elaborar

productos de alta calidad, con gran valor añadido, cuya demanda en el mercado doméstico está aumentando y con buenas oportunidades de exportación.

5.4 El CESE considera que los Estados miembros de que se trata pueden imponer normas para mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado de productos lácteos comercializados mediante una denominación de origen o indicación geográfica protegida con arreglo al Reglamento (CE) n° 510/2006.

5.5 La disparidad entre los sectores lácteos de los Estados miembros es mayor que en los demás sectores agrarios de la UE, lo cual requiere mayor flexibilidad a la hora de aplicar las políticas de la UE. El CESE prevé la necesidad de aplicar medidas específicas a los productores y transformadores de productos lácteos para reestructurar y modernizar el sector lácteo de los Estados miembros.

5.6 El CESE solicita a la Comisión que reaccione a las crisis de manera más rápida y flexible. En 2011, el mercado de los productos lácteos se muestra extremadamente volátil, como reflejo de los retos climáticos, y cabe que se produzca un nuevo ciclo de crisis como en 2007-2009. Por consiguiente, el CESE propone que la Comisión continúe con el seguimiento de las dinámicas del sector lácteo para prevenir en lo posible una crisis devastadora en el sector lácteo.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas»

[COM(2010) 733 final — 2010/0353 (COD)]

(2011/C 218/22)

Ponente: **José M^a ESPUNY MOYANO**

Los días 18 y 27 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas»

COM(2010) 733 final — 2010/0353(COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 82 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión Europea de englobar en el Paquete de Calidad toda la normativa europea relativa a la calidad de los productos agrícolas. Se alcanza así una política global en la materia más coherente, contribuyendo con ello, en un primer paso, a la construcción de un sector agroalimentario europeo más fuerte y dinámico. El Comité defiende la importancia de potenciar la calidad de los productos europeos y su valor añadido, así como la información al consumidor, mejorando los instrumentos y disposiciones de la Unión en esta materia.

1.2 El Comité valora de forma positiva los regímenes de calidad a nivel comunitario existentes (Denominación de Origen Protegida, Indicación Geográfica Protegida y Especialidad Tradicional Garantizada) y reconoce que son unas excelentes iniciativas para promover los productos europeos. El hecho de que ciertos productos se beneficien de estas certificaciones adjudica, según el CESE, un valor real a la zona, a su agricultor y a su productor en provecho también del consumidor final. Además, comparte el enfoque de la Comisión de que contribuyen a la política de desarrollo rural. No obstante, este Comité quiere recordar que es importante que el reconocimiento de la calidad de los productos europeos y de su modelo de producción se haga, no sólo en el mercado interior, sino también, y especialmente, en el mercado exterior, así como que se fomente dicha calidad, y pide rigor en el reconocimiento y en el control de la comercialización de productos agroalimentarios a todos los niveles ⁽¹⁾.

1.3 El CESE muestra su satisfacción respecto al mantenimiento diferenciado del régimen de calidad de Denominación de Origen Protegida e Indicación Geográfica Protegida, aunque

considera que las definiciones propuestas son menos claras que las previstas en el Reglamento 510/2006. Por otra parte, lamenta que el nuevo texto no diferencie las tres etapas productivas (producción agrícola o ganadera – transformación – acondicionamiento), y haga referencia únicamente a la «etapa de producción».

1.4 En lo que se refiere a los requisitos para la certificación de un producto como ETG (especialidad tradicional garantizada), el CESE considera que la tradición de un determinado producto va asociada, además de a una trayectoria en el tiempo como establece la propuesta, a otros parámetros como son las características propias de la materia prima, del modo de producción o de transformación, la cultura de la zona, así como a otras cualidades y condicionantes. Además, las ETG están en continua evolución, por lo que el CESE no comparte la idea de que el número de años sea el parámetro fundamental para poder incluir un producto en ésta categoría.

1.5 El CESE considera que limitar el régimen de las ETG únicamente a los registros con reserva de nombre no sólo puede reducir significativamente el número de registros, sino también acabar con un instrumento que premia la diversidad y a quien opta por producir un determinado alimento con arreglo a la tradición. A este respecto, el CESE sugiere que, tras la expiración del período transitorio, la Comisión debería proponer un sistema que permitiera el mantenimiento de aquellas ETG registradas sin reserva de nombre previamente a la entrada en vigor del reglamento.

1.6 En cuanto a los Términos de Calidad Facultativos, el CESE solicita que se pueda reconsiderar la opción de incluir y reconocer los productos de montaña ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 1-4, Dictamen sobre el tema «Fortalecer el modelo agroalimentario europeo», y DO C 18 de 19.1.2011, p.5/10, Dictamen sobre el tema «Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad».

⁽²⁾ DO C 120 de 16.5.2008, p. 47-48, Dictamen sobre el tema «Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)».

1.7 En el futuro debería extenderse aún más la noción de calidad; los consumidores deberían poder diferenciar mejor entre distintas formas de cría de animales, como ya pueden hacer actualmente en el caso de los huevos. Además, las cualidades que se sugieren en los embalajes (como en el caso de dibujos de vacas pastando o menciones como «leche de los Alpes») deberían coincidir con las cualidades reales de los productos. El CESE espera que la Comisión presente propuestas concretas al respecto.

1.8 El CESE anima a la Comisión a que proponga las medidas de seguimiento oportunas para facilitar el cumplimiento de los requisitos técnicos derivados de la participación en los regímenes de calidad de la Unión.

1.9 En relación con las normas suplementarias que la Comisión propone como complemento a los pliegos de condiciones relativos a la adopción de una DOP o IGP, así como a los términos de calidad facultativos, el CESE está de acuerdo con que éstas deberían adoptarse mediante actos delegados.

1.10 En lo que se refiere a la indicación del lugar de cultivo y/o de origen referido a los productos agrícolas y ganaderos prevista en las normas de comercialización, el CESE solicita que se concrete el análisis de costes y beneficios en las evaluaciones de impacto previstas para cada caso. Por otra parte, la obligatoriedad de la indicación del origen para ciertos productos agroalimentarios se está trabajando paralelamente en la propuesta de Reglamento de Información al Consumidor, en cuyos últimos documentos ya se recoge la necesidad de una evaluación de impacto caso a caso. El CESE solicita que se siga trabajando para definir y garantizar la coherencia entre ambos paquetes normativos, evitando una posible superposición de ambos.

1.11 En relación con las Directrices relativas al etiquetado de productos que utilizan como ingredientes DOP/IGP así como las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación, el CESE destaca la importancia de estas iniciativas y hace una llamada para promover su cumplimiento.

2. Síntesis de la Comunicación

2.1 El Paquete de Calidad tiene por objetivo mejorar las disposiciones de la Unión Europea en materia de calidad de los productos agrícolas, así como el funcionamiento de los regímenes de certificación nacionales y privados, con el objeto de hacerlos más sencillos, transparentes y fáciles de entender, más adaptables a la innovación y menos gravosos para productores y administraciones.

2.2 En 2009 la Comisión publicó su Comunicación COM(2009) 234 sobre la política de calidad de los productos agrícolas, cuyas orientaciones estratégicas eran:

- Mejorar la comunicación entre agricultores, compradores y consumidores en relación con las cualidades de los productos agrícolas.
- Aumentar la coherencia de los instrumentos empleados en la política de calidad de los productos agrícolas de la Unión.

- Reducir el nivel de complejidad para facilitar a los agricultores, productores y consumidores el uso y la comprensión de los diversos regímenes y de los requisitos de etiquetado.

2.3 El Paquete comprende:

2.3.1 una propuesta de Reglamento que simplifica la administración de los regímenes de calidad al agruparlos en un solo instrumento normativo. Este Reglamento garantiza la coherencia de los diversos instrumentos y hace que los regímenes resulten más fácilmente comprensibles para los interesados,

2.3.2 una propuesta de Reglamento relativo a las normas de comercialización, que aumenta la transparencia y simplifica los procedimientos aplicables,

2.3.3 unas líneas directrices sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de los productos agrícolas y alimenticios,

2.3.4 unas líneas directrices sobre el etiquetado de los productos alimenticios que utilizan como ingredientes denominaciones de origen protegidas (DOP) e indicaciones geográficas protegidas (IGP).

2.4 Denominaciones de origen e indicaciones geográficas

La propuesta mantiene y refuerza el régimen de calidad los productos agrícolas y alimenticios, sin perjuicio de los regímenes que regulan las indicaciones geográficas de los vinos, de los aromatizados y de las bebidas espirituosas. Además, el procedimiento actual de registro acorta los plazos establecidos, se establecen una serie de normas mínimas comunes sobre los controles oficiales y se mantiene el ámbito de aplicación del Reglamento (productos de consumo humano y otros).

2.5 Especialidades tradicionales garantizadas

Se mantiene este régimen de reserva pero se elimina la posibilidad de registrar nombres sin reserva. Se simplifica el régimen de registro, se amplía el criterio de tradición a 50 años y el régimen se restringe a las comidas preparadas y a los productos transformados.

2.6 Términos de calidad facultativos

Se propone incluir estos términos en el Reglamento para presentar atributos de valor añadido y apoyar algunas normas de comercialización específicas (ave de corral criada en libertad, miel de origen floral, aceite de oliva de primera extracción en frío), adaptándose al marco normativo del Tratado de Funcionamiento de la UE.

2.7 Normas de comercialización

La propuesta prevé como regla general que la Comisión adopte las normas de comercialización a través de actos delegados. Se establece en todos los sectores una base jurídica que obligará a indicar en el etiquetado el lugar de producción de conformidad con la especificidad de cada sector. Se estudiará caso por caso, empezando por el sector lácteo.

2.8 Principio de subsidiariedad

Se establecerá con el propósito de garantizar que los nombres y términos que revisten el valor añadido de los regímenes gocen del mismo nivel de protección en todos los Estados miembros de la UE, evitando inducir a error a los consumidores u obstaculizando el comercio dentro de la Unión. La fijación efectiva y eficiente de los correspondientes derechos se hará a nivel de la UE. Por el contrario, la tramitación y examen de las solicitudes tendrá lugar a nivel nacional pues es donde se pueden realizar con mayor eficacia y efectividad.

2.9 Principio de proporcionalidad

Con el propósito de asegurar la credibilidad de los regímenes de calidad y el cumplimiento efectivo de sus condiciones, los productores deben comprometerse a asumir las cargas y el compromiso de calidad de los mismos, al tiempo que tengan derecho de acceder al régimen que deseen. Esas condiciones de participación y control serán proporcionales a la garantía para asegurar la calidad que les corresponde.

3. Observaciones generales

3.1 El Paquete de Calidad establece por primera vez una política global sobre los regímenes comunitarios y los términos de calidad de valor añadido de los productos agrícolas, así como de las normas de comercialización. Incluye igualmente dos líneas directrices relativas a los regímenes voluntarios de certificación y a la utilización de DOP/IGP como ingredientes. El CESE agradece los esfuerzos de la Comisión en los últimos tres años para la creación de este ambicioso régimen único a partir de los numerosos textos legislativos existentes que habían sido elaborados sector por sector de manera fragmentaria.

3.2 La Comisión defiende que la fuerza de la producción agroalimentaria europea reside en su diversidad, en el saber hacer de los productores y en la tierra y territorios de producción. El CESE muestra su satisfacción con este argumento. Igualmente respalda que los regímenes de calidad comunitarios promueven la diversificación de producción, protegen del mal uso o imitación de los productos y ayudan a los consumidores a conocer las propiedades y atributos de los productos. El CESE apoya el enfoque de que los diversos regímenes de calidad son excelentes iniciativas para promover los productos europeos. Sin embargo, el Comité recuerda la importancia de que el reconocimiento de las cualidades de estos productos se haga a nivel internacional. Para que la agricultura y la industria de transformación alimentaria europeas puedan mantenerse y desarrollarse, no basta con una toma de conciencia de la calidad europea en el mercado interior, sino que se requiere también fomentarla en otros mercados. En esta línea, el CESE respalda la importancia de defender el modelo de producción europeo y la necesidad de una igualdad de condiciones en la comercialización de los productos de la UE y los procedentes de terceros países en términos de calidad, salud, medio ambiente y bienestar animal, como ya ha reconocido la Presidencia del Consejo en sus Conclusiones sobre la Comunicación de la Comisión Europea «La PAC en el horizonte de 2020».

3.3 Los regímenes de calidad de los productos agrícolas proporcionan un valor añadido a la región en la que se producen, contribuyendo al reto de mantener la diversidad e incrementar

la competitividad de las actividades agrarias y de transformación. Así, fomentan la consecución de los objetivos de las políticas de desarrollo rural, aspectos incluidos en la Comunicación de la Comisión «La PAC en el horizonte de 2020» (COM(2010) 672). El CESE aplaude esta coherencia entre ambas políticas y solicita que este Reglamento sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas sea también coherente con las prioridades de otras políticas como la Estrategia Europa 2020 (creación de valor, impulso de la innovación, mejora de la competitividad de la producción, respeto del medio ambiente, uso eficiente de los recursos, etc.). De igual forma, solicita que sea afín a los desafíos del mercado único (crecimiento fuerte, sostenible y equitativo de las empresas y mejor funcionamiento del mercado interior), así como coherente con los objetivos de aquellas políticas consagradas a la protección e información de los consumidores, competencia y mercado exterior.

3.4 En lo que se refiere a las Directrices sobre el etiquetado de los productos alimentarios que utilizan como ingredientes DOP o IGP (2010/C 341/03), el CESE destaca la importancia de esta iniciativa y hace una llamada para promover su cumplimiento.

3.5 El Comité también acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de Directrices sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de productos agrícolas y alimenticios (2010/C 341/04). En los últimos años se ha experimentado un crecimiento de la venta de productos agrícolas bajo etiquetas no reglamentarias, lo que ha llevado a un planteamiento de exigencias éticas, sociales y medio ambientales. Del mismo modo y como señala la Comisión, también se hace necesaria mayor fiabilidad, transparencia y claridad en los acuerdos de la cadena de suministro. El Comité solicitó a la Comisión que elaborase estas directrices ⁽³⁾, por lo que insta a todas las organizaciones que actualmente operan con sistemas de certificación para los productos agrícolas a revisar sus procedimientos a fin de lograr un alto grado de conformidad con las directrices sobre mejores prácticas.

4. Observaciones específicas

4.1 Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) e Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP)

4.1.1 El CESE constata con satisfacción que se han preservado ambos regímenes de calidad, aunque lamenta que no se haya mantenido la referencia a las tres fases productivas (producción agrícola o ganadera – transformación – acondicionamiento) en la nueva propuesta de definición.

4.1.2 El CESE reconoce la contribución de estos productos agrícolas al mantenimiento de los métodos tradicionales de producción, así como a la preservación del medio ambiente, lo que redundará en beneficio no sólo de productores y transformadores sino también de los consumidores. El reconocimiento de estos sistemas de calidad contribuye además al desarrollo rural de la zona, fijando la población al territorio, mejorando sus condiciones y calidad de vida, consolidando y fomentando las oportunidades de empleo y la actividad empresarial al tiempo que fomentan un uso provechoso de los recursos naturales.

⁽³⁾ DO C 28 de 3.2.2006, p. 72-81, Dictamen sobre el tema «Comercio ético y sistemas de garantía para los consumidores».

4.1.3 Para poder adoptar una DOP o IGP, los productores deben cumplir un pliego de condiciones. Según la propuesta y para garantizar que dicho pliego ofrezca información sucinta y pertinente, la Comisión podrá por medio de actos delegados añadirle normas suplementarias. Por lo que respecta a las indicaciones geográficas protegidas, el CESE considera que, siempre y cuando el lugar de producción del producto agrícola empleado sea distinto al lugar de origen del alimento transformado, se deberá indicar esta circunstancia en la etiqueta.

4.1.4 El CESE apoya y respalda que sean los Estados miembros quienes procedan administrativamente o judicialmente para prevenir o evitar cualquier uso ilegal de las DOP o IGP, así como a instancias de una agrupación de productores.

4.2 Especialidades Tradicionales Garantizadas

4.2.1 El CESE valora de forma positiva que las ETG se hayan mantenido como uno de los regímenes de calidad de ciertos productos al representar éstas la única forma de reconocimiento de los productos originarios y tradicionales de un Estado miembro.

4.2.2 En lo que se refiere a los requisitos para la certificación de un producto como ETG, el CESE considera que limitar el régimen de las ETG únicamente a los registros con reserva de nombre no sólo puede reducir significativamente el número de registros, sino también acabar con un instrumento que premia la diversidad y a quien opta por producir un determinado alimento con arreglo a la tradición. A este respecto, el CESE propone que, tras la expiración del período transitorio, la Comisión proponga un sistema que permita el mantenimiento de aquellas ETG registradas sin reserva de nombre previamente a la entrada en vigor del reglamento. Por otra parte, la tradición de un determinado producto va asociada, además de a una trayectoria en el tiempo como establece la propuesta, a otros parámetros como son las características propias de la materia prima, del modo de producción o de transformación, la cultura de la zona, así como a otras cualidades y condicionantes. El Comité propone, por tanto, que para identificar un producto como ETG no sea únicamente un número determinado de años el único parámetro aplicable.

4.3 Menciones y símbolos del régimen de calidad y papel de los productores

4.3.1 La propuesta de Reglamento prevé que las agrupaciones de productores estén facultadas para contribuir a garantizar la calidad de sus productos en el mercado, realizar actividades de información y promoción, garantizar la conformidad de los productos a su pliego de condiciones y adoptar medidas que permitan mejorar el funcionamiento de los regímenes. El CESE apoya y agradece esta mejora en el régimen que fortalece y clarifica el papel de dichas agrupaciones y apoya una mayor participación de estas agrupaciones por lo que se refiere tanto

a la gestión de la oferta en el mercado como al uso de DOP e IGP como ingredientes. No obstante, solicita que esta capacitación no vaya en perjuicio de las disposiciones específicas que establece el Reglamento (CE) n° 1234/2007 para las organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales. Por otra parte, el CESE muestra su satisfacción por que los operadores que elaboren, almacenen o comercialicen DOP, IGP o ETG estén sujetos a control oficial.

4.4 Nuevas indicaciones para una política de calidad más amplia

4.4.1 El CESE considera que en adelante también deberían incluirse indicaciones más concretas sobre la «calidad», como, por ejemplo, sobre las condiciones de cría de los animales (cría al aire libre, cría en establos, etc.). Es conveniente una diferenciación adecuada para que los consumidores puedan distinguir mejor entre distintas formas de producción; también resulta necesario para diferenciar los métodos de producción industrial de los métodos tradicionales. Cabe citar como ejemplo positivo de ello la identificación ya establecida para los huevos. Se pide a la Comisión que también elabore propuestas para otros ámbitos de la cría de animales.

4.4.2 Además, actualmente sigue siendo posible facilitar datos en el embalaje que sugieren a los consumidores cierta forma de calidad, pero que no corresponden necesariamente a la calidad real del producto. Por ejemplo, en embalajes de la leche aparece un dibujo de vacas pastando, sin que ello garantice que la leche proviene de vacas criadas al aire libre, o se comercializa como «leche de los Alpes» leche que no procede de la región alpina, sino, por ejemplo, de Hungría. Algo similar sucede con el «jamón de la Selva Negra»: en la mayoría de los casos en esta región solo se realiza el proceso de ahumado, pero no la producción de la carne. El CESE considera que esto es información engañosa, equivale a simular una calidad no garantizada y, por lo tanto, constituye un fraude a los consumidores. Echa en falta en la propuesta de la Comisión indicaciones claras sobre cómo poner freno a este tipo de prácticas.

4.5 Procedimiento de solicitud y registro

4.5.1 La Comisión presenta algunas propuestas con el propósito de acortar el procedimiento de registro y el CESE está de acuerdo en que pueden proporcionar ciertas mejoras. No obstante, en relación con la supresión de la publicación mensual de solicitudes, el CESE solicita que se considere mantener dicha publicación mensual con el objetivo de facilitar su seguimiento, teniendo en cuenta además que el período de oposición se propone reducirlo a tan sólo dos meses.

4.5.2 Por otra parte, en cuanto a la garantía de que las denominaciones genéricas no puedan ser registradas como DOP o IGP, el CESE considera que la propuesta debería ser reforzada con una adecuada evaluación a nivel nacional y comunitario.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 en lo que se refiere a las normas de comercialización»

[COM(2010) 738 final — 2010/0354 (COD)]

(2011/C 218/23)

Ponente: **Antonio POLICA**

De conformidad con el artículo 43, apartado 2 y, con respecto al título II, el artículo 118, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo, respectivamente los días 27 de enero de 2011 y 18 de enero de 2011, sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 en lo que se refiere a las normas de comercialización

COM(2010) 738 final — 2010/0354 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto aprobó su dictamen el 6 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 5 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Síntesis de las observaciones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión cuyo objetivo es poner en marcha una política coherente de calidad de los productos agrícolas destinada a ayudar a los agricultores a comunicar mejor las cualidades, características y atributos de sus productos y a garantizar una información adecuada a los consumidores. Por otra parte, el Comité está convencido de que el Paquete de Calidad podrá contribuir a aumentar las oportunidades de empleo y de creación de empresas en las zonas rurales, para contrarrestar la despoblación y contribuir a mantener las especificidades culturales, a mejorar la relación entre el ser humano y la naturaleza y a una gestión más adecuada de los recursos naturales.

1.2 El Comité está de acuerdo con que se mejoren los sistemas de especialidades agroalimentarias (denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas) como forma de simplificar y racionalizar sus requisitos y reforzar su modelo. El Comité aboga igualmente por reforzar la protección contra las prácticas comerciales desleales y cree que la aplicación generalizada de normas de comercialización puede contribuir a la mejora.

1.3 El CESE, como ya ha señalado en dictámenes anteriores ⁽¹⁾, considera que la trazabilidad —entendida como posibilidad de hacer el seguimiento de un producto en la cadena desde la producción hasta la venta— es un importante instrumento que permite la aplicación eficaz de todas las normas que se adoptarán una vez introducidas las normas de comercialización

específicas. No son suficientes las indicaciones de la etiqueta: deberá garantizarse la posibilidad de confirmar objetivamente los datos que contiene.

1.4 Además de garantizar la veracidad de la información mediante unos instrumentos de trazabilidad eficaces, es necesario aumentar y aplicar también su eficacia y trasladar a la etiqueta una información clara, completa y comprensible, buscando el equilibrio entre el derecho del consumidor a una información completa y la cuestión material de legibilidad del tamaño de la letra, evitando de esta forma un exceso de complejidad, tecnicismos o extensión que podrían desorientar al consumidor o disuadirlo de leer las etiquetas.

1.5 Para garantizar la adecuación y eficacia de los controles, se recomienda que también las facturas y en general toda la documentación que acompaña a los productos muestren la información básica señalada en las normas de comercialización para el sector o el producto concretos. Deberá prestarse una atención especial a los productos de terceros países importados a la Unión, a fin de combatir y desalentar las prácticas comerciales desleales ⁽²⁾.

1.6 La red de controles —necesarios para verificar la conformidad de los productos con las disposiciones vigentes y futuras y aplicar las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento de las normas de comercialización— deberá ir acompañada de esfuerzos e iniciativas para atribuir mayor responsabilidad a los agentes del sector y reforzar una cultura de respeto a las normas cada vez más generalizada.

⁽¹⁾ DO C 18 de 19.1.2011 p. 5/10: «Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad».

⁽²⁾ DO C 100 de 30/4/2009, p.60/64: «La seguridad sanitaria de las importaciones agrícolas y alimentarias».

1.7 El Comité comprende que la idea de utilizar el instrumento de los actos delegados para regular la cuestión de las normas de comercialización está en consonancia con el esfuerzo de simplificación normativa que introduce el Tratado de Lisboa, es conforme a lo previsto en el artículo 290 del TFUE y responde al enfoque adoptado hasta el momento por la Comisión, aceptado en situaciones análogas por el Comité ⁽³⁾. Pese a ello, recomienda utilizar con prudencia dicho instrumento, pues, de no ir acompañado de la selectividad y especificidad oportunas, podría provocar perturbaciones en los sectores que ya cuentan con normas de comercialización precisas, sobre todo el de los productos hortofrutícolas frescos ⁽⁴⁾.

1.8 Por lo que respecta a las informaciones que deben figurar obligatoriamente en las etiquetas, sin duda es positiva la introducción de un fundamento jurídico que imponga en todos los sectores la obligación de indicar el «lugar de producción» ⁽⁵⁾, pues es una respuesta a las demandas de transparencia e información de los consumidores y se evitan así otras referencias potencialmente engañosas. En cambio, no parece muy coherente la norma de un «nivel geográfico adecuado» que se determinará en cada caso. Más bien sería preferible, como ya defendió en cierto sentido el Comité ⁽⁶⁾ en el pasado, indicar en la etiqueta el «lugar de producción», entendido como el lugar donde se ha cultivado o criado el producto, es decir, el país del que procede el producto agrícola no transformado o utilizado en la preparación de un alimento.

1.9 El Parlamento y el Consejo han expresado claramente su voluntad de regular y dar protección normativa a los productos esenciales para la alimentación de los ciudadanos europeos. La Unión ya ha hecho mucho en este sentido y posee las más amplias competencias técnicas y jurídicas para hacerlo ahora. En particular, el Comité es contrario a la adecuación automática a normas de comercialización adoptadas por organizaciones internacionales ⁽⁷⁾ sin un análisis y una evaluación previos destinados a establecer la eficacia y coherencia con el nuevo marco normativo.

1.10 El Comité comparte el principio de proporcionalidad recogido en los Elementos Jurídicos de la propuesta, aunque le preocupa que su aplicación en el ámbito de la información facultativa sobre la calidad pueda introducir controles menos vinculantes y reducir el grado de cumplimiento de las propias normas. El objetivo que ha de perseguirse es el de simplificar y reducir la burocracia, manteniendo al mismo tiempo un sistema de controles adecuado para proteger a los consumidores.

1.11 Las medidas contenidas en la propuesta serían más eficaces si tuvieran una amplia divulgación entre los consumidores directamente y a través de las asociaciones que los representan. De hecho, los medios de comunicación se utilizan con mucha frecuencia para fomentar las ventas, pero no lo suficiente para que los ciudadanos de la Unión conozcan mejor las normas que los protegen y para que estén mejor informados a la hora de comprar.

⁽³⁾ DO C 107 de 6.4.2011, p. 30-32, «Ayudas al desarrollo rural a través del FEADER – Regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC».

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 1580/07, modificado por el Reglamento (CE) n° 1221/08 de la Comisión.

⁽⁵⁾ COM(2010) 738 final, art. 112 sexies, apartado 3 c).

⁽⁶⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 81, punto 1.3 y DO C 354 de 28.12.2010, p. 35, punto 5.5.18.

⁽⁷⁾ COM(2010) 738 final — art. 112 ter apartado 3 y anexo XII ter.

2. Introducción. El documento de la Comisión

2.1 El Paquete de Calidad tiene por objetivo mejorar las disposiciones de la Unión Europea en materia de calidad de los productos agrícolas, así como el funcionamiento de los regímenes de certificación nacionales y privados, con el objeto de hacerlos más sencillos, transparentes y fáciles de entender, más adaptables a la innovación y menos gravosos para productores y administraciones.

2.1.1 El Paquete de Calidad está en sintonía con las demás políticas de la Unión. La reciente Comunicación de la Comisión sobre la PAC después de 2013 ha señalado entre otras exigencias la de preservar la diversificación de las actividades agrícolas en las zonas rurales y reforzar la competitividad. También la Comunicación Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al establecer las prioridades de la Unión, presenta como objetivo estratégico promover una mayor competitividad de la economía, al considerar que la calidad es uno de los puntos fuertes de la competitividad de la agricultura europea.

2.2 En 2009 la Comisión publicó su Comunicación COM(2009) 234 sobre la política de calidad de los productos agrícolas, cuyas orientaciones estratégicas eran:

- mejorar la comunicación entre agricultores, compradores y consumidores en relación con las cualidades de los productos agrícolas,
- aumentar la coherencia de los instrumentos empleados en la política de calidad de los productos agrícolas de la Unión,
- reducir el nivel de complejidad para facilitar a los agricultores, productores y consumidores el uso y la comprensión de los diversos regímenes y de los requisitos de etiquetado.

2.3 El Paquete de Calidad comprende:

2.3.1 una propuesta de Reglamento que simplifica la administración de los regímenes de calidad al agruparlos en un solo instrumento normativo. Este Reglamento garantiza la coherencia de los diversos instrumentos y hace que los regímenes resulten más fácilmente comprensibles para los interesados,

2.3.2 una propuesta de Reglamento relativo a las normas de comercialización, que aumenta la transparencia y simplifica los procedimientos aplicables,

2.3.3 unas líneas directrices sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de los productos agrícolas y alimenticios,

2.3.4 unas líneas directrices sobre el etiquetado de los productos alimenticios que utilizan como ingredientes denominaciones de origen protegidas (DOP) e indicaciones geográficas protegidas (IGP).

2.4 Denominaciones de origen e indicaciones geográficas:

la propuesta mantiene y refuerza el régimen de calidad los productos agrícolas y alimentarios, excluidos los regímenes que regulan las indicaciones geográficas de los vinos, de los aromatizados y de las bebidas espirituosas. Además, el procedimiento actual de registro acorta los plazos establecidos, se establecen una serie de normas mínimas comunes sobre los controles oficiales y se mantiene el ámbito de aplicación del Reglamento (productos de consumo humano y otros).

2.5 Especialidades tradicionales garantizadas:

se mantiene este régimen de reserva pero se elimina la posibilidad de registrar nombres sin reserva. Se simplifica el régimen de registro, se amplía el criterio de tradición a 50 años y el régimen se restringe a las comidas preparadas y a los productos transformados.

2.6 Términos de calidad facultativos:

se propone incluir estos términos en el Reglamento para presentar atributos de valor añadido y apoyar algunas normas de comercialización específicas (ave de corral criada en libertad, miel de origen floral, aceite de oliva de primera extracción en frío), adaptándose al marco normativo del Tratado de Funcionamiento de la UE.

2.7 Normas de comercialización:

la propuesta prevé como regla general que la Comisión adopte las normas de comercialización a través de actos delegados. Se establece en todos los sectores una base jurídica que obligará a indicar en el etiquetado el lugar de producción, en el nivel geográfico adecuado, de conformidad con la especificidad de cada sector. Se estudiará caso por caso, empezando por el sector lácteo.

2.8 La propuesta contempla confiar la supervisión de todos los regímenes a las autoridades nacionales competentes. La supervisión de las actividades de control de cada Estado miembro, por su parte, deberá efectuarse al nivel más alto posible, a nivel de la Unión, para confirmar la fiabilidad de la normativa aplicable a los productos alimentarios en toda la Unión Europea, en línea con los principios sancionados por el mencionado reglamento.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de la Comisión, que tiene por objeto ofrecer a los productores los instrumentos idóneos para comunicar a los consumidores las características y las formas de producción de los productos para protegerlos de las prácticas comerciales desleales, constituye un paso importante en el camino de decisiones que afectan a la calidad.

3.2 La trazabilidad es un instrumento importante para hacer el seguimiento de un producto en la cadena y contribuye, junto con la información recogida en la etiqueta, a suministrar al consumidor datos claros, completos y comprensibles sobre el

producto comercializado. El instrumento de la trazabilidad, por tanto, será la serie de certificaciones, registros y documentación comercial que servirán de comprobantes de los procesos y transferencias, que conservarán cuantos forman parte de la cadena y que se presentarán si así lo solicitan los organismos de control.

3.3 La propuesta contempla que los Estados miembros efectuarán controles basados en análisis de riesgos para comprobar si los productos se ajustan a las disposiciones establecidas y, en su caso, aplicarán las sanciones administrativas correspondientes. El Comité recomienda favorecer el mantenimiento de una red eficaz de controles, ampliando y aplicando las competencias de las correspondientes autoridades supervisoras nacionales que ya se ocupan del cumplimiento de las normas de comercialización en aquellos sectores que cuentan con ellas.

3.4 Paralelamente a la actividad de vigilancia mediante un sistema de controles y el recurso a los análisis, son recomendables esfuerzos e iniciativas para atribuir mayor responsabilidad a los agentes del sector y reforzar una cultura de respeto a las normas cada vez más generalizada.

3.5 En cuanto a las referencias al «lugar de producción» que deben figurar obligatoriamente en la etiqueta, se observa en la propuesta una excesiva vaguedad al establecer un «nivel geográfico apropiado» que se determinará en cada caso. De hecho, si se mantiene este criterio, podría producirse el caso límite de un alimento en cuya etiqueta solo se indicase imprecisamente «producido en la UE»: ello excluiría la procedencia de terceros países, pero ciertamente no respondería al encomiable esfuerzo de información y transparencia en favor de los consumidores de las nuevas normas de comercialización.

3.6 Recurrir al uso generalizado del instrumento de los actos delegados, como se indica en la propuesta de modificación/integración de las normas de comercialización existentes y las que se aprobarán, no permite de momento valorar con suficiente profundidad la reglamentación en conjunto. Sin duda es positivo definir con precisión los contenidos generales de las futuras normas de comercialización estableciendo ya una referencia de fechas, informaciones e indicaciones completas de todos los procesos, manipulaciones y traslados que han sufrido los productos que se ponen a la venta. No obstante, a la valoración ciertamente positiva de su aplicabilidad, corroborada por las evaluaciones de impacto realizadas, no puede añadirse aún la de su aplicación real y especialmente la de su eficacia por categoría o por producto. Tal valoración solo podrá realizarse tras la aplicación concreta de las normas.

3.7 Las propuestas que incluye el Paquete de Calidad conforman un proyecto único de calidad integral, lo cual significa que los distintos instrumentos deben considerarse complementarios entre sí y funcionar en completa sinergia; por eso será preciso procurar que ninguna modificación a cualquiera de estos instrumentos tenga consecuencias negativas o indeseadas sobre los demás.

4. Observaciones particulares

4.1 En cuanto a la realización del objetivo de la política de calidad, parece incoherente lo dispuesto en el artículo 112 ter, apartado 3), que considera a priori conforme a la norma general de comercialización el producto destinado a la comercialización que se ajuste a una norma aplicable, en su caso, adoptada por cualquiera de los organismos internacionales enumerados en el anexo XII ter. Sin embargo, el Comité es contrario a esta disposición, pues no permite ningún examen efectivo de que se respetan sustancialmente las normas de comercialización, tanto generales como específicas, que se consideran esenciales para la protección de los ciudadanos europeos y de la competencia.

4.2 Las excepciones previstas en el artículo 112 duodecies no parecen explicar de manera suficiente los motivos por los que las autoridades nacionales pueden establecer excepciones o dejar en vigor disposiciones nacionales, especialmente por lo que se refiere a las grasas para untar y las prácticas enológicas. Sin embargo, si la razón es mantener las prácticas actuales para impedir que proliferen otros regímenes de excepciones a las nuevas normas de comercialización, el Comité está de acuerdo en la elección, pero solicita que se refleje de forma explícita en

el texto de la propuesta en aras de la claridad y a modo de confirmación de esta interpretación.

4.3 La propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 incluye normas que permiten a la Comisión, a través del instrumento normativo de los actos delegados, adoptar normas de comercialización específicas para todos los productos que figuran en el anexo I de la propuesta, exceptuados el alcohol etílico de origen agrícola. Se recomienda prestar una atención adecuada a su utilización, pues, de no tener la especificidad oportuna, podría provocar perturbaciones en sectores que ya cuentan con normas de comercialización precisas, sobre todo el de los «productos hortofrutícolas frescos».

4.4 Por último, se observa que, a pesar de la complejidad de las disposiciones derogatorias y sustituciones introducidas en el Reglamento (CE) n° 1234/2007 original, la redacción es especialmente precisa, lo cual facilita la lectura y la comprensión a los destinatarios finales, sobre todo productores y consumidores, y su aplicación correcta y uniforme.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos»

[COM(2010) 759 final — 2010/0364 (COD)]

(2011/C 218/24)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 27 de enero de 2011, el Consejo, y el 18 de enero de 2011, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos»

COM(2010) 759 final — 2010/0364 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente que la Comisión aproveche la revisión de los reglamentos afectados por el Tratado de Lisboa para incluir medidas de simplificación. No obstante, estas simplificaciones se refieren principalmente a la administración, mientras que sigue siendo necesario simplificar de manera general los reglamentos para los productores y agricultores ecológicos.

1.2 El Comité señala que ha presentado recientemente observaciones detalladas sobre las implicaciones de adaptar las competencias delegadas y de ejecución de la Comisión en su Dictamen sobre la «Ayuda al desarrollo rural a través del Feader» (CESE 357/2011), y en el caso de esta propuesta respalda el enfoque adoptado por la Comisión respecto a estas competencias.

1.3 El Comité considera que debería mantenerse el papel de los grupos que asesoran a la Comisión para los actos de ejecución, en particular las ONG y las partes interesadas.

1.4 El Comité considera que, cuando el nuevo logotipo de producción ecológica de la UE se aplique a productos ecológicos procedentes de terceros países, la diferencia debería marcarse utilizando otro color.

2. Antecedentes del dictamen

2.1 El objeto del presente dictamen es el documento COM(2010) 759, una propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos. El objetivo de la propuesta es adaptar las competencias de ejecución de la Comisión previstas en el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre este tema a la diferenciación entre competencias

delegadas y de ejecución de la Comisión introducida por los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2.2 Los artículos 290 y 291 del TFUE introducen modificaciones en los procedimientos de toma de decisiones entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo por lo que se refiere a las condiciones de aplicación de los actos legislativos de la UE.

2.3 La mayor parte del Reglamento consiste en modificaciones de menor importancia al anterior reglamento sobre el etiquetado de los productos ecológicos, introduciendo, en particular, referencias a siete nuevos artículos (38 bis a 38 octies) que establecen **«las definiciones específicas pertinentes»** con arreglo a las competencias delegadas.

2.4 Los temas específicos abordados se refieren a las normas de producción, por ejemplo los requisitos para los agentes económicos y la autorización de productos y sustancias, el logotipo ecológico de la UE y aspectos relativos a los sistemas de supervisión, como la auditoría de los organismos y autoridades de control.

3. Observaciones particulares

3.1 Aunque se trata de un Reglamento de alcance limitado y de índole muy técnica, para entender la actual posición de la producción ecológica en el marco de la PAC se requiere una breve explicación. La definición de agricultura «ecológica» se desarrolló cuando los métodos agrícolas modernos empezaron a desplazar en gran medida a los sistemas tradicionales. En la actualidad se la considera una forma de agricultura que utiliza primordialmente la rotación de cultivos, el abono verde, el compost y el control biológico para mantener la productividad del suelo y dominar las plagas. Excluye o limita de manera

estricta el uso de fertilizantes, plaguicidas (denominación que incluye los herbicidas, insecticidas y fungicidas), los reguladores de crecimiento de las plantas (fitohormonas) como las hormonas, los antibióticos utilizados para el ganado, los aditivos alimentarios y los organismos genéticamente modificados.

3.2 Los modelos de producción ecológica se fundamentaron en principios ecológicos, tradiciones locales, regionales y nacionales y, en cierta medida, en valores filosóficos. Como resultado se desarrollaron en Europa muchos enfoques diferentes. A principios de los años setenta, en respuesta a la «europeización», a un interés creciente y al aumento de la demanda, las numerosas entidades nacionales de control ecológico de carácter voluntario empezaron a buscar una base común. En los años ochenta, para responder a las expectativas de los consumidores, agricultores, transformadores y minoristas, la Comisión comenzó a trabajar con la armonización de las normas que regulan la producción ecológica en el marco de la PAC. El resultado fueron dos Reglamentos, uno para la producción agrícola (1991) ⁽¹⁾ y otro para la ganadería (1999) ⁽²⁾.

3.3 No obstante, el grado de constante evolución de la filosofía y el enfoque ecológicos y la aparición de productores mundiales han requerido una constante adaptación, modificación y desarrollo de los Reglamentos de la UE ⁽³⁾. El ejemplo más reciente de este tipo de avance fue la aprobación en 2010 de un nuevo logotipo europeo de producción ecológica, junto con su correspondiente Reglamento ⁽⁴⁾.

3.4 En la actualidad, los reglamentos sobre la producción ecológica ofrecen normas mínimas uniformes a todos los agentes económicos. Con un 5 % de las tierras agrícolas de la UE destinadas a la producción ecológica, y unas ventas de productos con certificación ecológica ⁽⁵⁾ que ascienden a 18 000 mi-

llones de euros, se trata de una parte importante del mercado. Las marcas privadas ya establecidas de los organismos nacionales de control reconocidos pueden aparecer junto con la etiqueta de la UE, lo que puede indicar a los consumidores que se han aplicado criterios adicionales. El Comité señala que el Reglamento propone modificaciones orientadas a la simplificación normativa, de alcance limitado e índole técnica.

3.5 El Comité ya ha expresado recientemente su opinión detallada sobre las implicaciones generales de los artículos 290 y 291 en su reciente Dictamen CESE 357/2011 sobre la «Ayuda al desarrollo rural a través del Feader».

3.6 En esta fase, y como parte del proceso continuado para consolidar la normativa sobre la producción ecológica, el Comité respalda el enfoque aplicado en relación con las competencias delegadas y de ejecución que la Comisión presenta en su propuesta de Reglamento. No obstante, el Comité desea formular las observaciones siguientes:

3.7 Debería mantenerse el papel de los grupos que asesoran a la Comisión para los actos de ejecución, en particular las ONG y las partes interesadas. La producción ecológica y la comercialización de estos productos sigue siendo un ámbito complejo, y una amplia representación de los diferentes intereses en juego resultará beneficiosa.

3.8 El nuevo logotipo europeo de producción ecológica pasará a ser obligatorio el próximo año. Debería revisarse la propuesta de hacer su uso extensivo a los productos procedentes de terceros países, en condiciones controladas, y examinarse la posibilidad de adoptar un logotipo diferenciado, quizás en otro color, para señalar que el producto procede del exterior de la UE.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) n° 2092/91.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1804/99.

⁽³⁾ La Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Ecológica (IFOAM) cuenta con más de 750 miembros en 115 países.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) n° 271/2010.

⁽⁵⁾ Cifras de 2009.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo de ... por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común y se derogan los Reglamentos (CE) n° 165/94 y (CE) n° 78/2008 del Consejo»

[COM(2010) 745 final — 2010/0365 (COD)]

(2011/C 218/25)

Ponente: **Seppo KALLIO**

El 18 de enero de 2011, de conformidad con los artículos 42, 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento (UE) n° .../.. del Parlamento Europeo y del Consejo de ... por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común y se derogan los Reglamentos (CE) n° 165/94 y (CE) n° 78/2008 del Consejo»

COM(2010) 745 final — 2010/0365 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca que tanto la Política Agrícola Común de la UE como una buena gestión de dicha política revisten importancia para la cadena alimentaria y para los agricultores, que se ven agobiados muy frecuentemente por la complejidad y pesadez de los procedimientos de la PAC. Esta propuesta de reforma y simplificación estará justificada siempre y cuando mejore la eficacia administrativa y las posibilidades de actuación de las autoridades.

1.2 El CESE llama especialmente la atención sobre el hecho de que algunas de las nuevas competencias podrían traducirse en un aumento de los costes administrativos para los Estados miembros por las actividades del organismo pagador y del organismo de certificación. Se trata de un problema que debería evitarse en la ejecución de la propuesta.

1.3 El CESE considera imprescindible examinar con mayor detalle en qué medida se aprueban las competencias como actos delegados. Es necesario redactar dichas normas de manera más clara y pormenorizada que en su formulación actual de la propuesta de la Comisión.

1.4 El CESE considera importante que el Reglamento de base constituya una regulación fundamental que refleje las directrices básicas de la política agrícola. De otro modo, siempre cabe la posibilidad de delegar competencias en la Comisión. En la política agrícola, las competencias de ejecución han de moverse dentro unos límites especialmente holgados que permitan el funcionamiento eficaz de su administración.

1.5 El CESE considera indispensable que, al adoptar actos delegados, la Comisión ofrezca también la posibilidad de escuchar a los expertos de los Estados miembros. Un procedimiento amplio y abierto de audiencias puede rebajar la incertidumbre y

el desconocimiento que han podido constatarse en los preparativos de la reforma. Los Estados miembros han de disponer de suficiente poder de influencia a la hora de elaborar disposiciones de carácter específico.

1.6 El CESE espera que las modificaciones propuestas en el Reglamento impriman mayor eficacia a la financiación y administración de la política agrícola de la UE, lo que supondría además simplificar y reducir la burocracia innecesaria. Cabe lamentar que, sin ayuda de un experto, resulta verdaderamente difícil entender e interpretar los reglamentos relacionados con la financiación, motivo por el cual se debe proseguir y reforzar el proceso de simplificación.

2. Observaciones generales

2.1 El artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

2.2 De conformidad con el artículo 291 del TFUE, el acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos de ejecución si los actos jurídicamente vinculantes de la Unión requieren una ejecución armonizada en los Estados miembros.

2.3 La propuesta de la Comisión tiene por objeto conferir a esta institución los poderes para la adopción de actos delegados (art. 290 del TFUE) o los actos de ejecución (art. 291 del TFUE) sobre determinadas cuestiones. Por lo que respecta al poder de delegación, las competencias de la Comisión en relación con cada una de las cuestiones se definen en un reglamento básico adoptado por medio de un acto legislativo. Al aprobar los actos delegados, la Comisión escucha la opinión de los expertos de los Estados miembros, aunque en estas cuestiones no se

organiza un procedimiento de comitología. La Comisión adopta los actos de ejecución respetando el procedimiento de comitología, en cuyo caso los expertos de los Estados miembros tienen la posibilidad de comentar y someter a votación formal las propuestas de actos.

2.4 La propuesta de la Comisión persigue la simplificación mediante la derogación de dos reglamentos del Consejo. Las disposiciones recogidas en dichos reglamentos se transferirían al Reglamento propuesto. Al mismo tiempo, se pretende rebajar las cargas administrativas de los Estados miembros simplificando los procedimientos de recaudación.

3. Observaciones específicas

3.1 La Comisión ha venido asumiendo tradicionalmente amplias competencias en materia de política agrícola. La Comisión propone ahora que las disposiciones y obligaciones específicas relativas a la supervisión y la administración se adopten en forma de lo que se ha dado en llamar actos delegados. La aplicación nacional y la interpretación de los actuales sistemas de pago, contabilidad y control ya han planteado dificultades en diversas ocasiones. Hay motivos, pues, para plantearse si los actos delegados ofrecen mejores condiciones para la gestión de la financiación. Se corre también el riesgo de que la adopción de los actos delegados se traduzca en un aumento de los costes para los Estados miembros a la hora de gestionar y supervisar las ayudas.

3.2 La propuesta de la Comisión incluye veinte apartados en los que se confieren competencias para la adopción de actos delegados. Estas competencias afectan, entre otros, a las obligaciones de los organismos pagadores y los procedimientos de aprobación. Las competencias abarcarían asimismo el nombramiento del organismo de certificación, la gestión oportuna de los recursos, así como la publicidad de la información sobre las ayudas. Tanto la precisión a la hora de detallar los poderes delegados como los límites de las competencias conferidas a la Comisión suscitan numerosos interrogantes. Los poderes propuestos parecen revestir un carácter demasiado abierto y general.

3.3 Especialmente por lo que respecta a las obligaciones del organismo de certificación, se revela imprescindible una formulación más detallada puesto que la propuesta no puede implicar una ampliación de los cometidos de dicho organismo.

3.4 La propuesta recoge asimismo numerosos puntos relativos a las competencias para adoptar actos de ejecución. Estas competencias se refieren al cumplimiento de una disciplina financiera, las normas de entrega de documentos a la Comisión, así como la revisión y aprobación de cuentas. Estas competencias parecen ser objeto de una mejor definición que los actos delegados.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía»

[COM(2010) 761 final — 2010/0366 (COD)]

(2011/C 218/26)

Ponente único: **Nikolaos LIOLIOS**

El 1 de febrero y el 18 de enero de 2011 respectivamente, y de conformidad con los artículos 43(2) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía»

COM(2010) 761 final — 2010/0366 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Protección del Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 149 votos a favor, 3 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Con el objetivo de armonizar con el Tratado de Lisboa el Reglamento (CE) n° 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, se propone adaptar las competencias de ejecución de la Comisión a la diferenciación entre competencias delegadas y competencias de ejecución de la Comisión introducida por los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.2 En la fase de elaboración de los actos de la Unión Europea, el CESE se muestra favorable al uso de procedimientos de consulta con las partes interesadas, así como a la obtención y utilización de asesoramiento técnico.

1.3 Por lo que respecta a la armonización del Reglamento n° 485/2008 con el artículo 290 del TFUE, el CESE considera que la propuesta de la Comisión se atiene a los límites fundamentales de la delegación de poderes, según queda establecido por el legislador en el artículo 290, primer apartado, segundo párrafo, del TFUE. El nuevo contenido propuesto por la Comisión para la segunda frase del artículo 1, apartado 2, de la propuesta de Reglamento delimita claramente los objetivos, el contenido y el alcance de la delegación de poderes.

1.4 Sin embargo, el CESE no cree que la Comisión haya respetado los criterios temporales de la delegación de poderes con arreglo a lo establecido por el legislador en el artículo 290, primer apartado, segundo párrafo, del TFUE. La propuesta de la Comisión, tal como queda recogida en el artículo 13 bis de la nueva propuesta de Reglamento, por la que se confiere a la

Comisión la facultad de adoptar actos delegados por un período de duración indeterminada, va más allá de lo dispuesto por el legislador en el sentido de que se debe delimitar de manera explícita la duración de la delegación de poderes, a la vez que contradice el principio de proporcionalidad y plantea interrogantes en lo relativo al principio de legitimidad. El CESE cree que la duración de la delegación de poderes a la Comisión debe determinarse claramente por un período de tiempo bien definido.

1.5 El CESE acepta que se reduzca a dos meses el plazo para que el Parlamento Europeo o el Consejo puedan presentar objeciones al acto delegado —frente a los tres meses que contempla el sistema actual—, siempre y cuando se eleve a dos meses el plazo de la prolongación eventual.

1.6 El CESE mantiene reservas sobre la valoración de las disposiciones referentes a las competencias de ejecución de la Comisión, tal como quedan recogidas en el artículo 13 *quinquies* de la propuesta. Este artículo remite al Reglamento n° 1290/2005 ⁽¹⁾, actualmente en fase de modificación ⁽²⁾. Se ignora el contenido del Reglamento modificado n° 1290/2005, a pesar de la especial importancia que éste reviste para el Reglamento n° 485/2008 ⁽³⁾. No obstante, habida cuenta de que el artículo del Reglamento n° 1290/2005 modificado remite a su vez al nuevo procedimiento de comitología previsto en el nuevo Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, que establece las reglas y principios generales relativos a las modalidades de control

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209, 11.8.2005, p. 1).

⁽²⁾ Propuesta por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común y se derogan los Reglamentos (CE) n° 165/94 y (CE) n° 78/2008 del Consejo, COM(2010) 745 fin.

⁽³⁾ Véase el punto 4.2.

por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión ⁽⁴⁾, y visto que este nuevo procedimiento simplifica el régimen anteriormente en vigor, el CESE no considera que el nuevo artículo 13 *quinquies* propuesto suscite problemas de aplicación.

2. Contexto general

2.1 En la propuesta de modificación del Reglamento objeto de examen, la Comisión establece que las competencias de ejecución de la Comisión previstas en el Reglamento (CE) n° 485/2008 del Consejo deben adaptarse a la diferenciación entre competencias delegadas y competencias de ejecución de la Comisión introducida por los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.2 El nuevo artículo 291 del TFUE se basa en el tercer guión del artículo 202 y el cuarto guión del artículo 211 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por los que se otorga a la Comisión, y en determinadas circunstancias al Consejo, el derecho a ejercer competencias de ejecución. Sin embargo, el artículo 290 del TFUE confiere a la Comisión una nueva competencia para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. El artículo 291 del TFUE regula el ejercicio de las competencias de ejecución por parte de la Comisión o, en algunos casos específicos, del Consejo.

2.3 En la propuesta de la Comisión, la armonización del Reglamento n° 485/2008 con el artículo 290 del TFUE se recoge de manera específica en los nuevos artículos 1, apartado 2, y 13 *bis*, *ter* y *quater* del Reglamento propuesto. Por su parte, la armonización con el artículo 291 del TFUE remite en concreto al nuevo artículo 13 *quinquies*.

3. Observaciones generales

3.1 En la fase de elaboración de los actos de la Unión Europea, el CESE se muestra favorable al uso de procedimientos de consulta con las partes interesadas y a la obtención y utilización de asesoramiento técnico. En opinión del CESE, estos procedimientos revisten una importancia particular para la propuesta actual de armonización del Reglamento n° 485/2008 con el Tratado de Lisboa, ya que considera que las modificaciones tendentes a la simplificación no son de alcance limitado ni de naturaleza puramente técnica. Estas modificaciones afectan a un sector sensible como es el agrícola, un ámbito de competencia compartida entra la UE y los Estados miembros –según lo estipulado en el artículo 4, apartado 2, letra d) del TFUE– que, además, está sujeto a las disposiciones del artículo 43 de ese mismo Tratado.

3.2 Por lo que respecta a la armonización de las competencias de ejecución de la Comisión, tal como quedan recogidas en el Reglamento n° 485/2008, con la diferenciación entre competencias delegadas y competencias de ejecución, se debe hacer una clara distinción entre los actos «cuasi legislativos» del artículo 290 del TFUE y los actos de ejecución del artículo 291 del TFUE. En su Comunicación sobre la aplicación

del artículo 290 del TFUE ⁽⁵⁾, la Comisión señala que, en aras de la eficacia, el legislador otorga a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados. De este modo, la Comisión puede completar o modificar el trabajo del legislador. Este tipo de delegación es siempre de carácter facultativo y debe reunir las condiciones establecidas en el Tratado. El artículo 291 del TFUE, por otro lado, permite a la Comisión adoptar actos de naturaleza ejecutiva, no legislativa. [En virtud del artículo 291, apartado 1 del TFUE, en combinación con el artículo 4, apartado 3, del TUE], los Estados miembros son responsables de la ejecución y entrada en vigor de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión Europea, y por consiguiente ejercen su propia responsabilidad y no la de la Unión. Así pues, esta competencia de los Estados miembros únicamente puede restringirse cuando la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión exija condiciones uniformes. Éste es el único caso en el que la Comisión debe ejercer, en virtud del artículo 291 del TFUE, sus competencias de ejecución. En este caso la responsabilidad es obligatoria ⁽⁶⁾.

3.3 Si el legislador otorga la delegación de poderes a la Comisión, le corresponde establecer los límites de éstos en cada acto legislativo. El artículo 290, apartado 1, párrafo segundo, del nuevo Tratado impone al legislador delimitar de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Con ello define dos tipos de límites a la delegación de poderes: límites sustanciales y límites temporales ⁽⁷⁾.

3.4 En este orden de cosas, es necesario examinar si el legislador respeta en la actual propuesta de Reglamento los límites sustanciales y temporales previstos.

3.5 Los límites sustanciales de la delegación de poderes, tal como se definen en el artículo 1, apartado 2, de la propuesta de Reglamento, se refieren a la elaboración por parte de la Comisión de una lista de medidas que, por su naturaleza, no se prestan a una comprobación *a posteriori* a través del control de los documentos comerciales y a los cuales no se aplica el Reglamento.

3.6 La delegación de poderes es, efectivamente, muy clara y explícita. No contraviene el artículo 290 del TFUE en la medida en que se refiere a elementos no esenciales de un acto legislativo, y los objetivos, el contenido y el alcance de la delegación de poderes están suficientemente delimitados.

3.7 Por lo que respecta a los límites temporales sobre la delegación de poderes, la Comisión propone en el artículo 13 *bis* de la nueva propuesta de Reglamento que los poderes para adoptar los actos delegados a que se refiere el Reglamento deben serle conferidos por un período de duración indeterminada. Esta propuesta de la Comisión contraviene, en primer lugar, lo estipulado en el artículo 290, primer apartado, segundo párrafo, del TFUE en el sentido de que, entre otros aspectos, se debe delimitar de manera explícita la duración de la delegación de poderes.

⁽⁴⁾ DO L 55 de 28.02.11, p. 13. Este reglamento deroga la Decisión del Consejo 1999/468/CE de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, 17.7.1999, p. 23).

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 final.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final, p.3 y sig.

⁽⁷⁾ La propia Comisión reconoce esto en COM(2009) 673 final, p.5 y sig.

3.8 Como se desprende de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 290 del TFUE ⁽⁸⁾, la actual propuesta se justifica argumentando que la exigencia según la cual el legislador debe delimitar claramente la duración de la delegación de poderes «no consagra la práctica de las llamadas «cláusulas de expiración» (*“sunset clauses”*) que, incluidas en un acto legislativo, ponen automáticamente un término a los poderes otorgados a la Comisión obligándola, en la práctica, a presentar una nueva propuesta legislativa una vez vencido el plazo impuesto por el legislador. El artículo 290 exige sobre todo que los poderes delegados estén delimitados de forma clara y previsible; no impone, en cambio, que la Comisión esté sujeta a cláusulas de extinción con fecha de expiración». Por este motivo, la Comisión cree que las delegaciones de poderes deben ser, en principio, de duración indefinida. Para corroborar esta justificación, la Comisión recuerda que, con arreglo al artículo 290, apartado 2, letra a) del TFUE, el Parlamento Europeo o el Consejo pueden decidir la revocación de la delegación de poderes: «Jurídicamente, una revocación comporta efectos idénticos a los de una cláusula resolutoria; ambas ponen un término a los poderes otorgados a la Comisión la cual, si fuere útil y necesario, deberá presentar posteriormente una propuesta legislativa. En otros términos, si en algunos ámbitos el legislador considera necesario evitar que la delegación de poderes se transforme en mandato perpetuo, puede dotarse con el derecho de revocación cuyo uso, además, puede resultar más flexible que una cláusula resolutoria automática».

3.9 En el anexo a su Comunicación, la Comisión ofrece modelos de aplicación del nuevo artículo del Tratado. Por lo que respecta a los periodos temporales para la delegación de los poderes, la Comisión propone establecer bien un período de tiempo indefinido, bien un período de validez que, salvo revocación por parte del Parlamento Europeo o del Consejo, se renovaría automáticamente por un período de idéntica duración ⁽⁹⁾.

3.10 La delegación de poderes a la Comisión para la adopción de actos delegados por un período indefinido no constituye en ningún caso una clara definición de la delegación de poderes. El Tratado requiere expresamente una definición clara de la delegación de poderes para permitir el control práctico y eficaz de la Comisión por parte del legislador. La disposición del artículo 290, apartado 2, letra a) del TFUE, por la que se otorga al Consejo o al Parlamento Europeo el derecho de revocación, no puede sustituir la exigencia del legislador para que se delimite de forma expresa la duración de la delegación de poderes. El derecho de revocación es una salvaguardia adicional para garantizar el respeto de los derechos del legislador. La delegación indefinida de poderes a la Comisión sobrepasa los límites temporales establecidos en el artículo 290 del TFUE y excede las responsabilidades por parte de la Comisión.

3.11 De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra d) del TFUE, el sector agrícola es un ámbito de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Ello significa que, cuando la Unión emprenda iniciativas legislativas, deberá respetar el principio de subsidiariedad (artículo 5, apartado 3, del TUE). El actual Reglamento modificado se refiere a los controles, la asistencia y la cooperación entre los Estados miembros

y la Comisión en lo referente a las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía. La necesidad de un enfoque único y uniforme a escala europea en este ámbito justifica la adopción de un Reglamento por parte de la Unión. En virtud del principio de proporcionalidad (artículo 5, apartado 4, del TUE), el contenido y la forma de la acción de la Unión no pueden superar lo que es necesario para el cumplimiento de los objetivos de los Tratados. La delegación de poderes a la Comisión para la adopción de actos delegados por un período indefinido contraviene la exigencia de delimitar de manera explícita la duración de la delegación de poderes, un requisito ideado para permitir un control regular y eficaz de la Comisión en el ejercicio de los actos «cuasi legislativos». Constituye una violación del principio de proporcionalidad y, por extensión, del principio de subsidiariedad y, de conformidad con el artículo 8 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, podría llevar a la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad ⁽¹⁰⁾.

3.12 La delegación de poderes a la Comisión para la adopción de actos delegados está también relacionada con la diferenciación entre poderes. Si los órganos legislativos de la Unión son el Parlamento Europeo y el Consejo, el poder de adoptar actos «cuasi legislativos» se otorga, a título excepcional, a la Comisión, un órgano de poder ejecutivo. Como quiera que lo que está en juego aquí es una cuestión de legitimidad democrática fundamental, deben respetarse las disposiciones del legislador para delimitar explícitamente los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Además, al contrario que el artículo 291, apartado 3, del TFUE, el artículo 290 no prevé un sistema de control de los actos delegados de la Comisión, por lo que tampoco se debe menoscabar el derecho de control del Consejo o el Parlamento Europeo.

3.13 La propuesta alternativa de la Comisión –renovar de manera automática la delegación de los poderes a ella conferidos– no representaría una amenaza menos grave para el Derecho primario de la Unión que la que supone la duración indefinida de la delegación de poderes.

3.14 A modo de conclusión, la delegación de poderes por una duración indeterminada a la Comisión para adoptar actos delegados no constituye una armonización correcta con el artículo 290 del TFUE. El derecho de revocación de los poderes por parte del Consejo o del Parlamento Europeo no puede suplantar el motivo que justifica la existencia de una duración definida de manera expresa de la delegación de poderes, esto es, el control regular y eficaz por parte del legislador de los actos «cuasi legislativos» de la Comisión. Cuando adopta actos delegados, la Comisión no ejerce una competencia propia, sino una competencia del poder legislativo. No se puede limitar el derecho que posee el órgano competente, en este caso el legislador, a realizar controles regulares y eficaces de la Comisión. Habida cuenta de que el sector agrícola es un ámbito de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros y de que, por lo tanto, cualquier acto legislativo de la Unión debe respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, resulta inaceptable la propuesta de la Comisión de que se le confiera una delegación de poderes para la adopción de actos delegados por un período de duración indeterminada.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 final, p.5 y sig.

⁽⁹⁾ Artículo A, COM(2009) 673 final, pág. 13.

⁽¹⁰⁾ DO C 83 de 30.3.2010, p. 206.

3.15 El plazo de dos meses a partir de la fecha de la notificación para que el Parlamento Europeo o el Consejo puedan formular sus objeciones, tal como establece el nuevo artículo 13 *quater* de la propuesta de Reglamento, acorta el plazo de tres meses vigente en la actualidad. En aras de la rapidez y efectividad del procedimiento, el CESE no se opone a este recorte del plazo, siempre y cuando se establezca en dos meses el plazo de la prolongación eventual.

3.16 El artículo 13 *quinquies* de la propuesta de Reglamento se refiere a la aplicación del artículo 291 del TFUE y se atiene a su contenido. Igualmente será de aplicación el nuevo Reglamento n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión ⁽¹¹⁾, que simplifica los anteriores procedimientos de comitología limitando a dos el número de procedimientos: el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen.

4. Observaciones específicas

4.1 Cabe señalar que en esta ocasión se ha solicitado la opinión del CESE acerca de cuestiones aún pendientes de ser

precisadas. Así, por ejemplo, el considerando 4 y el artículo 13 *quinquies* de la propuesta de la Comisión remiten respectivamente al apartado 1 de la letra d) del artículo 41 y al apartado 2 de la letra d) del artículo 42 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común ⁽¹²⁾, y ello a pesar de que no existen tales letras ni apartados en el citado Reglamento.

4.2 La Comisión ha presentado una propuesta de modificación de este Reglamento ⁽¹³⁾, aunque el procedimiento se encuentra aún en fase de aprobación. Ni el Consejo de la Unión Europea ni el Parlamento Europeo han aprobado todavía la propuesta de la Comisión. Incluso si se aprueba en el futuro, las letras d) de los artículos 41 y 42 remitirán al nuevo texto del Reglamento n° 1290/2005, que presentará una numeración nueva. Además, el punto 26 del artículo 1 de esta propuesta de la Comisión precisa que el artículo 41 será suprimido y no hace ninguna referencia a la letra d) del artículo 41. Así pues, resulta cuando menos curioso que la Comisión preste tanta atención al procedimiento de modificación del Reglamento n° 485/2008 cuando seguimos esencialmente sin conocer el contenido básico de su propuesta, es decir, el Reglamento n° 1290/2005.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ DO L 55 de 28.02.11, p. 13. Este reglamento deroga la Decisión del Consejo 1999/468/CE de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, 17.7.1999, p. 23).

⁽¹²⁾ DO L 209 de 11.08.05, p. 1.

⁽¹³⁾ Propuesta por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común y se derogan los Reglamentos (CE) n° 165/94 y (CE) n° 78/2008 del Consejo, COM(2010) 745 fin.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los ataques contra los sistemas de información, por la que se deroga la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo»

[COM(2010) 517 final — 2010/0273 (COD)]

(2011/C 218/27)

Ponente general: **Peter MORGAN**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los ataques contra los sistemas de información, por la que se deroga la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo»

COM(2010) 517 final — 2010/0273 (COD).

El 15 de febrero de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento interno), en su 471^o Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Peter Morgan y ha aprobado por 173 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y Recomendaciones

1.1 El Comité acoge positivamente la Comunicación de la Comisión sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los ataques contra los sistemas de información. El Comité comparte la honda inquietud de la Comisión por las dimensiones de la ciberdelincuencia en Europa y el daño real y potencial que esta amenaza cada vez mayor inflige a la economía y al bienestar de los ciudadanos.

1.2 El Comité comparte asimismo la decepción de la Comisión por que hasta la fecha solo diecisiete de los veintisiete Estados miembros hayan ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre ciberdelincuencia («Convenio sobre ciberdelincuencia») ⁽¹⁾. El Comité pide a los restantes Estados miembros ⁽²⁾, a saber, Austria, Bélgica, Chequia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Polonia, Suecia y el Reino Unido, que ratifiquen el Convenio sobre ciberdelincuencia lo antes posible.

1.3 El Comité coincide con la Comisión en que se necesita urgentemente una directiva para actualizar las definiciones de las infracciones cometidas en los ataques contra los sistemas de información, y aumentar la coordinación y cooperación europeas en materia penal para responder de manera eficaz a este importante problema.

1.4 Dada la necesidad urgente de una iniciativa legislativa para responder de manera específica a los ataques contra los sistemas de información, el Comité apoya la decisión de la Comisión de utilizar la opción de una Directiva respaldada con medidas no legislativas, que tenga específicamente por objeto este aspecto particular de la ciberdelincuencia.

1.5 No obstante, como ya señaló en un dictamen anterior ⁽³⁾, el CESE pide a la Comisión que al mismo tiempo trabaje con la elaboración de una normativa global de la UE para combatir la ciberdelincuencia. El Comité considera que un marco global resulta esencial para el éxito de la Agenda Digital y la Estrategia Europa 2020 ⁽⁴⁾. Este marco cubriría los aspectos relativos a la prevención, la detección y la educación, además de las cuestiones policiales y penales.

1.6 En su momento, el CESE desearía examinar las propuestas de la Comisión sobre la creación de un marco global de medidas para responder al problema general de la seguridad en Internet. Si consideramos que, dentro de diez años, la mayoría de la población utilizará Internet, y que de ella dependerá la mayor parte de la actividad económica y social, resulta impensable que todavía podamos basarnos en la utilización actual de la red, informal y sin estructura, en particular si se tiene en cuenta que el valor económico de esta actividad será incalculable. Se plantearán múltiples cuestiones, que incluirán nuevos desafíos, como la seguridad de los datos personales, la privacidad y la ciberdelincuencia. El control de la seguridad aérea depende de una autoridad central que fija normas para los aviones, los aeropuertos y las operaciones de las líneas aéreas. Ha llegado el momento de crear una autoridad análoga que establezca normas infalibles para los dispositivos terminales (ordenadores personales, tabletas, teléfonos móviles) y la seguridad de las redes, de los sitios web y de los datos. La configuración física de Internet es un elemento clave de la defensa contra la ciberdelincuencia. La UE va a necesitar un organismo regulador con competencias para Internet.

1.7 La directiva se centrará en la definición de este tipo de delincuencia y la amenaza de sanciones. El CESE pide que al mismo tiempo se insista en la prevención mediante medidas de seguridad más adecuadas. Los fabricantes de equipos deberían

⁽¹⁾ Convenio del Consejo de Europa sobre ciberdelincuencia, Budapest, 23.11.2001, CEST n^o 185.

⁽²⁾ Véase: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Una estrategia para una sociedad de la información segura», DO C 97 de 28.4.2007, p. 21.

⁽⁴⁾ COM(2010) 245, COM(2010) 2020.

cumplir ciertas normas para garantizar que sus productos sean infalibles. Resulta inaceptable que la seguridad de los dispositivos, y por consiguiente de las redes, dependa de su propietario. Debería examinarse la posibilidad de instaurar un sistema de identidad electrónica para toda Europa, aunque diseñado con gran cuidado para evitar las violaciones de la privacidad; habría que impulsar la plena explotación de las capacidades del IPv6 en el ámbito de la seguridad, y la formación en ciberseguridad personal de los ciudadanos, incluida la seguridad de los datos, debería constituir una parte fundamental de todos los programas de estudio para la alfabetización digital. Conviene que la Comisión tenga en cuenta los dictámenes anteriores del Comité en los que ya se han abordado estas cuestiones ⁽⁵⁾.

1.8 El Comité se felicita por que la propuesta de Directiva cubra de manera adecuada los ataques contra los sistemas de información realizados mediante redes zombis de ordenadores infectados (*botnets*) ⁽⁶⁾, incluidos los ataques de denegación de servicio ⁽⁷⁾. Asimismo, el Comité considera que la Directiva ayudará a las autoridades a enjuiciar los casos de ciberdelincuencia que intentan explotar la interconectividad internacional de las redes, así como a los delincuentes que procuran esconderse tras el anonimato que ofrecen las sofisticadas herramientas de la ciberdelincuencia.

1.9 Asimismo, el Comité se muestra satisfecho con la lista de delitos cubiertos por la Directiva, y en especial por la inclusión del delito de «intercepción ilegal» y la clara explicación de los «instrumentos utilizados para cometer las infracciones».

1.10 No obstante, considerando que la confianza y la seguridad son primordiales para la economía digital, y el enorme coste anual de la ciberdelincuencia ⁽⁸⁾, el Comité propone que la severidad de las sanciones contempladas en la Directiva refleje la gravedad del delito, de forma que también funcionen como un auténtico elemento disuasorio para los delincuentes. La Directiva propuesta fija sanciones mínimas de dos a cinco años de prisión (cinco años en caso de circunstancias agravantes). El CESE considera que debe establecerse una escala de sanciones en función de la gravedad del delito.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Una estrategia para una sociedad de la información segura», DO C 97 de 28.4.2007, p. 21. Dictamen del CESE sobre el tema «Promover el progreso de Internet», DO C 175 de 28.7.2009, p. 92. Dictamen del CESE sobre el tema «Protección de infraestructuras críticas de información», DO C 255 de 22.9.2010, p. 98. Dictamen del CESE sobre el tema «Una Agenda Digital para Europa», DO C 54 de 19.2.11, p. 58. Dictamen del CESE sobre el «Nuevo» Reglamento ENISA, pendiente de publicación en el DO. Dictamen del CESE sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales», pendiente de publicación en el DO.

⁽⁶⁾ El término *botnet* se refiere a una red de ordenadores que han sido infectados por programas nocivos (virus informáticos). Esta red de ordenadores afectados (zombis) puede ser activada para realizar determinadas acciones como ataques a los sistemas de información (ciberataques). Los zombis pueden ser controlados –con frecuencia sin el conocimiento de los usuarios de los ordenadores afectados– por otro ordenador. Es muy difícil rastrear a los autores porque los ordenadores que forman esta red y realizan el ataque pueden encontrarse en un lugar diferente del propio infractor.

⁽⁷⁾ Ataque de denegación de servicio – se trata de un acto cuya finalidad es cortar el acceso a un recurso informático (como un sitio web o un servicio Internet) a sus usuarios. El servidor o la página web contactados aparecerán como «no disponibles» para sus usuarios. A raíz de un ataque de este tipo, un sistema de pago en línea podría dejar de funcionar, por poner un ejemplo, ocasionando pérdidas a los usuarios.

⁽⁸⁾ Según un estudio de 2009, presentado en el Foro Económico Mundial, los costes globales de la ciberdelincuencia ascienden a un billón de dólares y crecen rápidamente. Véanse los puntos 2.5 y 2.7.

1.11 El CESE propone que se aproveche esta oportunidad para enviar un mensaje enérgico a los delincuentes y a los ciudadanos que quieren garantías, estableciendo sanciones más duras. Por ejemplo, el Reino Unido ⁽⁹⁾ aplica sanciones de hasta diez años a los ataques a gran escala contra los sistemas de información, y Estonia ha aumentado sus sanciones de modo que el uso con fines terroristas de ataques a gran escala puede castigarse hasta con veinticinco años de cárcel ⁽¹⁰⁾.

1.12 El Comité acoge positivamente la propuesta de la Comisión para respaldar la Directiva con medidas no legislativas destinadas a seguir fomentando una acción coordinada a nivel de la UE y una aplicación más eficaz. Asimismo, el CESE desearía hacer hincapié en la necesidad de ampliar la coordinación de modo que abarque una cooperación estrecha con todos los países de la AELC y la OTAN.

1.13 El Comité respalda plenamente los programas de formación y las recomendaciones de buenas prácticas propuestos a fin de reforzar la red de puntos de contacto existentes durante 24 horas al día 7 días a la semana para los servicios policiales.

1.14 Además de las medidas no legislativas mencionadas en la propuesta, el Comité pide a la Comisión que considere la posibilidad de dedicar específicamente fondos de I+D al desarrollo de sistemas de detección temprana y de respuesta para combatir los ataques contra los sistemas de información. Los últimos avances tecnológicos en materia de computación en nube ⁽¹¹⁾ y procesamiento de datos descentralizado ⁽¹²⁾ ofrecen el potencial necesario para proteger mejor a Europa de muchas amenazas.

1.15 El Comité propone que la ENISA patrocine un programa de desarrollo de competencias específicas para reforzar el sector de la seguridad de las TIC en Europa aparte de los servicios policiales ⁽¹³⁾.

1.16 A fin de fortalecer las defensas europeas contra los ciberataques, el Comité desea reiterar la importancia de crear una Asociación público-privada europea de resistencia (EP3R) e integrarla en los trabajos de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) y el Grupo gubernamental europeo de CERT (EGC).

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

⁽¹⁰⁾ SEC(2010) 1122 final – Documento de trabajo de los servicios de la Comisión y evaluación de impacto, que acompañan a la Propuesta de Directiva relativa a los ataques contra los sistemas de información.

⁽¹¹⁾ La **computación en nube** es un término que cubre la facilitación de recursos informáticos, a la carta o de manera automática, a través de Internet. La presentación resulta simple de entender para sus usuarios, que no necesitan saber cómo funciona el suministro de estos servicios. Cabría la posibilidad de facilitar a todos los usuarios europeos conectados, a través de una plataforma en nube, programas de última generación para usuarios finales, antivirus y de seguridad en Internet, que reducirían la necesidad de los usuarios de protegerse a título individual.

⁽¹²⁾ Los **procesamientos descentralizados de datos** son un modelo de informática distribuida por el que un «superordenador virtual», compuesto de muchos ordenadores vagamente interrelacionados en una red, actúa para llevar a cabo tareas muy complejas. Las tecnologías de procesamiento descentralizado de datos pueden proporcionar una plataforma para los sistemas de análisis y respuesta de los ciberataques en tiempo real.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Nuevo» Reglamento ENISA, DO C 107 de 6.4.2011, p. 58.

1.17 Es preciso fomentar un sector europeo de seguridad de la información fuerte y capaz de competir con el estadounidense, que está muy bien financiado⁽¹⁴⁾. Deberían incrementarse de manera significativa las inversiones en I+D y educación en el ámbito de la ciberseguridad.

1.18 El Comité constata las exenciones que los protocolos del Tratado conceden al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca para la aplicación de la Directiva propuesta. A pesar de estas exenciones, el Comité insta a los Estados miembros a que apoyen en el mayor grado posible las disposiciones de esta Directiva, a fin de evitar que los delincuentes exploten las deficiencias de las políticas en el conjunto de la Unión.

2. Introducción

2.1 En la actualidad Europa depende enormemente de los sistemas de información para crear riqueza y para nuestra calidad de vida. Es importante que nuestra dependencia creciente vaya acompañada de una sofisticación cada vez mayor de las medidas de seguridad y de una legislación firme que permita proteger los sistemas de información de posibles ataques.

2.2 Internet es la plataforma clave de la sociedad digital. Responder a los retos que plantea la seguridad de los sistemas de información es crucial para el desarrollo de la sociedad y la economía digitales. En Internet se basa la mayor parte de las infraestructuras críticas de información de Europa, pues constituye el fundamento de las plataformas de información y comunicación para proveer los productos y servicios básicos. La posibilidad de un ataque contra los sistemas de información –sistemas gubernamentales, financieros, seguridad social e infraestructuras esenciales como el abastecimiento energético, el agua, el transporte o los servicios sanitarios y de emergencia– se ha convertido en un problema de primer orden.

2.3 La arquitectura de Internet está basada en la interconexión de millones de ordenadores cuya capacidad de proceso, comunicación y control está distribuida por todo el mundo. Esta arquitectura distribuida es clave para conseguir que Internet sea estable y resistente y que los flujos de tráfico se recuperen con rapidez cuando haya algún problema. Sin embargo, también significa que cualquier persona malintencionada que posea los conocimientos básicos puede lanzar ciberataques a gran escala desde los márgenes de la red, por ejemplo utilizando redes zombis.

2.4 El desarrollo de la tecnología informática ha agravado estos problemas al facilitar la producción y distribución de herramientas (programas nocivos o *malware*⁽¹⁵⁾, y redes zombis), al mismo tiempo que permite el anonimato de los autores y reparte las responsabilidades entre las jurisdicciones. Las dificultades para llevar a cabo el enjuiciamiento permiten a la delincuencia organizada obtener beneficios considerables con pocos riesgos.

⁽¹⁴⁾ Las cifras oficiales de la Casa Blanca muestran que, en 2010, el Gobierno de Estados Unidos destinó 407 millones de dólares a la investigación, el desarrollo y la educación en material de ciberseguridad, y propone destinar 548 millones de dólares en el ejercicio 2012 (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>).

⁽¹⁵⁾ *Malware*, abreviación de *malicious software*: se trata de un programa diseñado para acceder secretamente a un sistema informático sin el consentimiento de su propietario.

2.5 Según un estudio de 2009⁽¹⁶⁾, presentado en el Foro Económico Mundial, los costes globales de la ciberdelincuencia ascienden a un billón de dólares y crecen rápidamente. Un informe reciente⁽¹⁷⁾ del Gobierno del Reino Unido evalúa los costes anuales solo para este país en 27 000 millones de libras esterlinas. El coste elevado de la ciberdelincuencia requiere medidas rigurosas, un control estricto de su cumplimiento y sanciones elevadas para los delincuentes.

2.6 Como se señala en el documento de trabajo de la Comisión que acompaña la propuesta de Directiva⁽¹⁸⁾, la delincuencia organizada y los gobiernos hostiles explotan el potencial destructivo de los ataques contra los sistemas de información en toda la Unión. Los ataques procedentes de estas redes zombis pueden ser muy peligrosos para el conjunto del país afectado y también pueden ser utilizados por terroristas u otros para ejercer presión política sobre un gobierno.

2.7 El ataque contra Estonia de abril-mayo de 2007 puso el problema sobre el tapete. Durante días, el ataque bloqueó partes importantes de la infraestructura de información crítica del Gobierno y el sector privado, que debido a los amplios ataques dejaron de funcionar, con un coste de entre 19 y 28 millones de euros, además del considerable coste político. También Lituania y Georgia fueron objeto de ataques destructivos similares.

2.8 Las redes de comunicaciones globales requieren un alto grado de interconectividad transfronteriza. Resulta esencial que los 27 Estados miembros de la UE emprendan una acción colectiva y uniforme para combatir la ciberdelincuencia, y en particular los ataques contra los sistemas de información. Esta interdependencia internacional supone para la UE la responsabilidad de disponer de una política integrada para proteger los sistemas de información de los ataques y castigar a los delincuentes.

2.9 En su Dictamen sobre la propuesta de la Comisión «Una estrategia para una sociedad de la información segura»⁽¹⁹⁾, el Comité formula su deseo de que se elabore una normativa global de la UE contra la ciberdelincuencia. Además de los ataques contra los sistemas de información, un marco jurídico global debería abarcar también cuestiones como la ciberdelincuencia financiera, los contenidos ilícitos en Internet, la recogida/almacenamiento/transferencia de pruebas electrónicas y unas normas más detalladas en materia de competencias.

2.10 El Comité reconoce que la elaboración de un marco global es una tarea ardua, dificultada todavía más si cabe por la falta de consenso político⁽²⁰⁾ y por los problemas causados por las diferencias significativas entre Estados miembros en relación con la admisibilidad de las pruebas electrónicas en los

⁽¹⁶⁾ «Unsecured Economies: Protecting Vital Information», estudio realizado por investigadores del *Purdue University's Centre for Education and Research in Information Assurance and Security for McAfee* (2009), http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Una estrategia para una sociedad de la información segura», DO C 97 de 28.4.2007, p. 21 (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122, Evaluación de impacto del COM(2010) 517.

tribunales. No obstante, un marco global de este tipo maximizaría los beneficios de los instrumentos tanto legislativos como no legislativos para hacer frente al amplio abanico de problemas relacionados con la ciberdelincuencia. Asimismo, se ocuparía del marco jurídico penal y mejoraría al mismo tiempo la cooperación policial en la UE. El Comité insta a la Comisión a que siga trabajando con el objetivo de establecer un marco jurídico global en materia de ciberdelincuencia.

2.11 La lucha contra la ciberdelincuencia requiere competencias especiales. El dictamen del Comité sobre la propuesta de Reglamento relativo a la ENISA ⁽²¹⁾ destacaba la importancia de la formación de los funcionarios de policía. El Comité acoge positivamente que la Comisión avance con la creación de una plataforma de formación en materia de ciberdelincuencia en la que participen la policía y el sector privado, como se propone en el COM(2007) 267 ⁽²²⁾.

2.12 Partes interesadas en la ciberseguridad de la UE son todos los ciudadanos, cuya vida puede depender de servicios fundamentales. Estos mismos ciudadanos tienen la responsabilidad de hacer todo lo que esté en su mano para proteger su conexión a Internet contra posibles ataques. Todavía más responsables son los proveedores de tecnología y servicios de las TIC que suministran sistemas de información.

2.13 Es crucial que todas las partes interesadas estén debidamente informadas sobre la ciberseguridad. También es importante que Europa tenga un gran número de expertos cualificados en el ámbito de la ciberseguridad.

2.14 Es preciso fomentar un sector europeo de seguridad de la información fuerte y capaz de competir con el estadounidense, que está muy bien financiado ⁽²³⁾. Deberían incrementarse de manera significativa las inversiones en I+D y educación en el ámbito de la ciberseguridad.

3. Síntesis de la propuesta de directiva

3.1 El objetivo de la propuesta es sustituir la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a los ataques contra los sistemas de información ⁽²⁴⁾. La Decisión marco respondía, tal como se declaraba en sus considerandos, al objetivo de reforzar la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes, incluida la policía y otros servicios especializados de los Estados miembros competentes en materia de seguridad, mediante la aproximación de las normas de Derecho penal de los Estados miembros relativas a los ataques contra los sistemas de información. La Decisión marco introdujo una normativa de la UE para regular infracciones penales como el acceso ilegal a los sistemas de información,

la intromisión ilegal en el sistema y la intromisión ilegal en los datos, así como normas específicas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, la competencia y el intercambio de información. Se instó a los Estados miembros a que adoptaran las medidas necesarias para cumplir las disposiciones de la Decisión marco a más tardar el 16 de marzo de 2007.

3.2 El 14 de julio de 2008, la Comisión publicó un informe sobre la aplicación de la Decisión marco ⁽²⁵⁾. En las conclusiones se señalaba que «desde la adopción de la Decisión marco, los recientes ataques sufridos en toda Europa han puesto de manifiesto las diversas amenazas que están apareciendo y, en particular, los ataques simultáneos y masivos contra los sistemas de información y la creciente utilización delictiva de los denominados *botnets*». En el momento de la adopción de la Decisión marco, estos ataques no estaban en el centro de atención.

3.3 La propuesta analizada tiene en cuenta los nuevos métodos de comisión de delitos informáticos y, en particular, la utilización de redes de ordenadores infectados ⁽²⁶⁾. Es muy difícil rastrear a los autores porque los ordenadores que constituyen la red infectada y realizan el ataque pueden encontrarse en un lugar diferente del propio infractor.

3.4 Con frecuencia, los ataques originados en las redes zombis se ejecutan a gran escala. Los ataques a gran escala pueden ser ataques realizados mediante el uso de herramientas que afectan a un número significativo de sistemas de información (ordenadores), o ataques que causan daños considerables como, por ejemplo, interrupción de los servicios del sistema, costes económicos, pérdida de datos personales, etc. Los daños causados por los ataques a gran escala tienen un gran impacto en el funcionamiento del propio objetivo y pueden afectar a su entorno de trabajo. En este contexto, se considera que una gran red zombi puede causar graves daños. Es difícil definir las redes zombis en función de su tamaño, pero se estima que las mayores redes de este tipo observadas tienen entre 40 000 y 100 000 conexiones (es decir, ordenadores infectados) por período de 24 horas ⁽²⁷⁾.

3.5 La Decisión marco tiene una serie de deficiencias que se explican por la tendencia en relación con el tamaño y el número de los delitos (ciberataques). Aproxima las legislaciones sólo para un número limitado de infracciones penales, pero no aborda en su totalidad la amenaza potencial que representan los ataques a gran escala para la sociedad. Tampoco tiene suficientemente en cuenta la gravedad de las infracciones y las sanciones previstas.

3.6 El objetivo de esta Directiva es aproximar las normas de Derecho penal de los Estados miembros en materia de ataques contra los sistemas de información, y mejorar la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes, incluida la policía y los demás servicios especializados de los Estados miembros competentes en materia de seguridad.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre el «Nuevo» Reglamento ENISA, DO C 107 de 6.4.2011, p. 58.

⁽²²⁾ COM(2007) 267, «Hacia una política general de lucha contra la ciberdelincuencia».

⁽²³⁾ Las cifras oficiales de la Casa Blanca muestran que, en 2010, el Gobierno de Estados Unidos destinó 407 millones de dólares a la investigación, el desarrollo y la educación en material de ciberseguridad, y propone destinar 548 millones de dólares en el ejercicio 2012 (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>).

⁽²⁴⁾ DO L 69 de 16.3.2005, p. 68.

⁽²⁵⁾ Informe de la Comisión al Consejo basado en el artículo 12 de la Decisión marco del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a los ataques contra los sistemas de información, COM(2008) 448.

⁽²⁶⁾ Véase la nota a pie de página nº 6.

⁽²⁷⁾ El número de conexiones por 24 horas es la unidad de medida generalmente utilizada para estimar el tamaño de estas redes.

3.7 Los ataques contra los sistemas de información, en particular los dirigidos por la delincuencia organizada, son una amenaza creciente, y cada vez preocupa más la posibilidad de atentados terroristas o con motivaciones políticas contra los sistemas de información que forman parte de las infraestructuras críticas de los Estados miembros y la Unión. Esta situación pone en peligro la realización de una sociedad de la información segura y de un espacio de libertad, seguridad y justicia y exige, por tanto, una respuesta por parte de la Unión Europea.

3.8 Se comprueba una tendencia hacia ataques de gran escala cada vez más graves y recurrentes contra sistemas de información que son críticos para los Estados o para determinadas funciones del sector público o privado. Esta tendencia coincide con el desarrollo de instrumentos cada vez más sofisticados que pueden utilizar los delincuentes para lanzar ataques informáticos de diverso tipo.

3.9 Es importante en esta materia disponer de definiciones comunes, especialmente de los sistemas de información y los datos informáticos, a fin de garantizar la aplicación coherente de la Directiva.

3.10 Es necesario llegar a un enfoque común respecto de los elementos constitutivos de las infracciones penales introduciendo las infracciones comunes de acceso ilegal a un sistema de información, de intromisión ilegal en el sistema, de intromisión ilegal en los datos y de interceptación ilegal.

3.11 Los Estados miembros deben prever sanciones para los ataques contra los sistemas de información. Estas sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

3.12 La Directiva, al derogar la Decisión marco 2005/222/JAI, mantendrá sus disposiciones actuales e incluirá los nuevos elementos siguientes:

- (a) penaliza la producción, la venta, la adquisición para el uso, la importación, la distribución y cualquier otra forma de puesta a disposición de los dispositivos/instrumentos utilizados para cometer las infracciones.
- (b) Incluye circunstancias agravantes:
 - el aspecto de gran escala de los ataques, las redes de ordenadores infectados y los dispositivos similares constituiría nuevas circunstancias agravantes, en el sentido de que el acto de poner en funcionamiento una red de este tipo o un dispositivo similar sería un factor agravante al cometerse las infracciones penales enumeradas en la Decisión marco existente;
 - cuando tales ataques se cometan ocultando la identidad real del autor y causando daños al legítimo titular de la identidad.
- (c) Introduce la infracción penal de la «interceptación ilícita».
- (d) Introduce medidas para mejorar la cooperación judicial europea en materia penal al reforzar la estructura existente de puntos de contacto 24/7 ⁽²⁸⁾.
- (e) Aborda la necesidad de proporcionar datos estadísticos sobre la ciberdelincuencia, incluidas las infracciones a que se refiere la Decisión marco existente y la «interceptación ilícita» recientemente introducida.
- (f) En las definiciones de las infracciones penales recogidas en los artículos 3, 4 y 5 (acceso ilegal a los sistemas de información, intromisión ilegal en los sistemas de información e intromisión ilegal en los datos), contiene una disposición que, en el proceso de incorporación de la Directiva al ordenamiento interno, permite tipificar como infracciones penales «sólo los casos que no sean de menor gravedad».

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Introducida por el Convenio y la Decisión marco 2005/222/JAI relativa a los ataques contra los sistemas de información.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos

[COM(2010) 618 final]

(2011/C 218/28)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 1 de febrero de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos

COM(2010) 618 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de marzo de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 4 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 146 votos a favor, 7 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.2 La presente Directiva lleva más de diez años desarrollándose y el Comité la acoge favorablemente como un claro avance hacia la exigencia de niveles mínimos en la gestión planificada del gran volumen de residuos radiactivos que existe en toda la UE.

1.3 El énfasis que en ella se pone en la transparencia y la participación ciudadana resulta alentador, y el requisito de prever tanto los costes como la financiación de las propuestas proporcionará una herramienta analítica clave. Por primera vez, normas de seguridad internacionalmente acordadas serán jurídicamente vinculantes y de cumplimiento obligatorio en la Unión Europea. La UE debería cooperar con los países vecinos y animarles a adoptar normas de seguridad similares.

1.4 No obstante, el desarrollo de esta Directiva no ha sido sencillo. Aún no se ha llegado a un acuerdo sobre los límites de la certeza científica, y la dificultad de anticipar situaciones políticas y sociales a largo plazo es evidente para todos.

1.4.1 Pese a que existe un amplio consenso científico sobre la viabilidad técnica general del almacenamiento geológico profundo, el debate sobre el grado de certeza científica o sobre su conveniencia en algunas zonas sigue abierto. Es poco probable que esto se resuelva plenamente a satisfacción de todas las partes interesadas, en particular debido a la naturaleza intrínseca de los residuos radiactivos de alta actividad, la interacción con su entorno inmediato y los períodos geológicos de los que se trate. Las actuales modalidades de «almacenamiento» son claramente insostenibles a medio plazo, lo que refuerza la necesidad de actuar.

1.4.2 El debate sigue abierto sobre lo que es un nivel adecuado de seguridad y de riesgo. ¿Qué es lo que en realidad implica otorgar la máxima prioridad a la seguridad humana y medioambiental? En la práctica, la demostración de seguridad será una combinación de razones cualitativas y cuantitativas orientadas a minimizar la incertidumbre en el contexto de la toma de decisiones a nivel nacional.

1.4.3 Lógicamente, la confianza en la proyección de la coherencia política e institucional y la competencia de cualquier sistema de gestión deben disminuir a medida que el plazo se amplía. Por tanto, la seguridad «pasiva» se convierte en un elemento importante, y es necesario que sea efectiva incluso cuando la supervisión de un depósito de residuos haya cesado o los conocimientos sobre él se hayan perdido con el tiempo.

1.4.4 La contribución y el desarrollo continuados de la energía nuclear basada en la fisión como parte de la combinación energética de los Estados miembros depende en cierta medida de la aceptación por parte de los ciudadanos y de su sostenibilidad financiera. El debate sobre el uso o el desarrollo de la energía nuclear desvía considerablemente la atención de la necesidad de responder de manera inmediata y urgente al creciente problema de los residuos nucleares, especialmente si se tiene en cuenta que los actuales programas vigentes para el desmantelamiento de centrales nucleares contribuirán a agravar del problema. La actitud de los ciudadanos varía considerablemente en la Unión, pero una gran mayoría de europeos realmente cree que sería útil tener un instrumento de la UE para la gestión de los residuos radiactivos (Actitud ante los residuos radiactivos. Eurobarómetro, junio de 2008).

1.5 Por tanto, el Comité busca enfocar de manera constructiva la ambivalencia en las actitudes de los ciudadanos y formula una serie de recomendaciones pertinentes para reforzar la determinación de la Comisión de encontrar una solución.

1.6 Recomendaciones

1.6.1 El Comité ha formulado una serie de observaciones, sugerencias y recomendaciones concretas en las secciones 4 y 5 del presente dictamen y solicita a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que las tengan plenamente en cuenta. Además, recomienda de manera más general que:

— los Estados miembros reconozcan la prioridad dada a la seguridad en las disposiciones de la Directiva y transpongan urgente y sistemáticamente la Directiva en la legislación nacional en respuesta al problema apremiante de la acumulación de residuos radiactivos;

- los gobiernos, la industria nuclear y las comunidades científicas pertinentes hagan un mayor esfuerzo por proporcionar al conjunto de la población más información detallada y transparente sobre las opciones de gestión de los residuos radiactivos, que incluya una evaluación de los riesgos.

2. Introducción

2.1 En estos momentos, el tema de la seguridad nuclear es objeto de especial atención y genera una preocupación considerable a consecuencia del impacto del terremoto y el tsunami en los cuatro reactores de Fukushima, en el norte de Japón. Las condiciones de funcionamiento seguras y las medidas preventivas para las centrales nucleares europeas están reguladas por la Directiva de seguridad nuclear (véase el punto 5.6) y por las autoridades nacionales de los Estados miembros. El 21 de marzo, los Estados miembros acordaron mejorar la cooperación entre sus respectivos reguladores nucleares y solicitar al Grupo Europeo de Reguladores de la Seguridad Nuclear (ENSREG) que determine las modalidades para las pruebas de resistencia propuestas (evaluaciones exhaustivas del riesgo y la seguridad) para todas las centrales nucleares de la UE. Dada la gran preocupación mostrada por los ciudadanos como consecuencia del incidente de Fukushima, el Comité, en aras de la urgencia y la transparencia, tratará de comprometerse plenamente en un diálogo con la sociedad civil sobre este y otros asuntos relacionados, en particular a través de una reorientación activa del Grupo de trabajo sobre la transparencia del Foro Europeo de la Energía Nuclear que actualmente preside el CESE y la participación en los Grupos de trabajo sobre oportunidades y riesgos.

2.2 Desde el punto de vista técnico, las consecuencias del accidente de Fukushima aún se tienen que analizar plenamente, al igual que cualquier repercusión directa para la Directiva sobre residuos radiactivos a la que se refiere el presente Dictamen. No obstante, es comprensible que haya aumentado la preocupación y sensibilización de los ciudadanos sobre los temas relativos a la seguridad nuclear y el Comité opina que puede tener un papel en el debate actual.

2.3 En noviembre de 2010 había 143 centrales nucleares (reactores) en funcionamiento en catorce Estados miembros de la UE. Además, se han cerrado varias centrales y otras instalaciones nucleares, como plantas de reelaboración de combustible gastado, que generan residuos radiactivos. Al año la UE produce de media 280 m³ de residuos de alta actividad, 3 600 toneladas de metales pesados de combustible gastado y 5 100 m³ de residuos radiactivos de vida larga para los que no existen vías para su eliminación (Sexto informe de situación sobre la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado en la Unión Europea SEC(2008)2416); además se producen residuos adicionales de baja actividad que, en su mayor parte, se eliminan como los residuos ordinarios. Los residuos de alta actividad (HLW) son altamente radiactivos, contienen radionucleidos de vida larga y generan una cantidad considerable de calor. Representan el 10 % del volumen de residuos radiactivos generados, contienen aproximadamente el 99 % de la radiactividad total e incluyen productos de fisión y combustible gastado.

2.4 Estos residuos tienen su origen en el reprocesamiento de combustible nuclear gastado, en combustible gastado destinado al almacenamiento definitivo directo o en operaciones rutinarias de centrales nucleares o de desmantelamiento. Están previstas

muchas más centrales nucleares, algunas en Estados miembros sin experiencia previa en generación de energía nuclear. A menos que los residuos resultantes, que en algunos casos siguen siendo una amenaza durante decenas de milenios, se gestionen y supervisen, existen riesgos significativos para la salud, la seguridad física y la seguridad operacional. Por su naturaleza, los residuos radiactivos contienen isótopos de elementos que sufren una desintegración radiactiva, que emiten una radiación ionizante que puede ser nociva para los humanos y para el medio ambiente.

2.5 Las decisiones que se tomen durante este siglo tendrán implicaciones durante cientos de siglos. Ocuparse de los residuos del ciclo del combustible nuclear es el objetivo principal de la Directiva, pero también contemplará los residuos radiactivos que generan la investigación, la medicina y la industria. Debido al incremento en la generación de electricidad en centrales nucleares, los residuos de alta actividad aumentaron de media un 1,5 % anual entre 2000 y 2005, y el desmantelamiento de centrales nucleares antiguas está aumentando de manera considerable este porcentaje. A finales de 2004, se estima que en Europa se almacenaron 220 000 m³ de residuos de vida larga de baja y media actividad, 7 000 m³ de residuos radiactivos de alta actividad y 38 000 toneladas de metales pesados de residuos gastados. (Estos datos no son del todo fiables puesto que en países que reprocesan, como por ejemplo el Reino Unido y Francia, actualmente el combustible nuclear gastado y el plutonio y el uranio reprocesados no se clasifican como residuos nucleares, con el argumento de que el combustible gastado es un material reciclable y que el uranio y el plutonio reprocesados se pueden usar para crear combustible nuevo.)

2.6 Hace cincuenta y cuatro años que la primera central nuclear comercial empezó a funcionar. Durante todo este tiempo se ha estado debatiendo la gestión de los residuos. Un ámbito en el que existe un acuerdo general es que el almacenamiento temporal a largo plazo es adecuado para la primera fase de cualquier solución. Actualmente, en la UE aún no existen depósitos definitivos para residuos nucleares de alta actividad, aunque Suecia, Finlandia y Francia tienen previsto tener en marcha este tipo de depósitos en 2025. El objetivo es diseñar y construir instalaciones que garanticen la seguridad a largo plazo mediante sistemas de protección que ofrezcan una seguridad pasiva: esto se logrará mediante barreras geológicas artificiales estables, de modo que, tras el cierre de la instalación, no se dependa de la supervisión, la intervención humana o los controles institucionales. En la mayoría de los Estados no existe o no se aplica una estrategia definitiva para el combustible gastado, aparte de soluciones que garantizan un período de almacenamiento seguro prolongado de hasta cien años (Sexto informe de situación sobre la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado en la Unión Europea SEC(2008)2416).

2.7 El 93 % de los ciudadanos europeos considera que hay una necesidad imperiosa de encontrar una solución al problema de la gestión de los residuos radiactivos, en vez de dejárselo a las generaciones futuras. La gran mayoría de los ciudadanos de todos los países de la UE coincide en que la UE debería armonizar las normas y ser capaz de supervisar las prácticas nacionales (Actitud ante los residuos radiactivos. Eurobarómetro, junio de 2008).

2.8 La actual legislación de la UE se considera insuficiente. La Directiva 2009/71/Euratom ya estableció un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, apoyada por los veintisiete Estados miembros de la UE, y esta Directiva sobre la gestión del combustible radiactivo gastado (COM(2010) 618) es el siguiente paso lógico.

2.9 La combinación energética que cada Estado miembro utiliza y su elección sobre el uso de la energía nuclear es competencia nacional y no constituye el asunto de esta Directiva. No obstante, los residuos nucleares son inseparables del uso de la energía nuclear, existen en cantidades importantes y suponen una seria amenaza potencial transnacional a largo plazo. Incluso si las centrales nucleares dejaran de funcionar hoy mismo, tendríamos que ocuparnos de los residuos existentes. Redunda en interés de todos los ciudadanos de la UE que los residuos radiactivos se almacenen de la manera más segura posible. Este es el contexto en el que la Comisión ha propuesto una Directiva que establece un marco para garantizar la gestión responsable del combustible gastado y de los residuos radiactivos.

2.10 El Comité consideró este asunto por última vez en 2003 ⁽¹⁾ y destacó la necesidad de premura a la luz de la ampliación y de la importancia del principio de que «quien contamina paga». La Directiva propuesta, que fue el asunto del Dictamen de 2003, no se aprobó puesto que los Estados miembros consideraron que algunos aspectos eran demasiado normativos y solicitaron más tiempo para considerarla.

3. Resumen de la propuesta de Directiva

3.1 En el plazo de cuatro años tras la adopción de la Directiva, los Estados miembros deberán establecer y presentar programas nacionales que incluyan la localización actual de los residuos y los planes para su gestión y almacenamiento definitivo.

3.2 Existirá un marco jurídicamente vinculante y de cumplimiento obligatorio para garantizar que todos los Estados miembros apliquen las normas comunes desarrolladas por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) en todas las fases de la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos hasta su almacenamiento definitivo.

3.3 Los programas nacionales incluirán inventarios de residuos radiactivos, planes de gestión desde la generación hasta el almacenamiento definitivo, planes para instalaciones de almacenamiento para el período posterior al cierre, actividades de I+D, aplicación de calendarios e hitos y la descripción de todas las actividades necesarias para llevar a cabo las soluciones de almacenamiento definitivo, la evaluación de los costes y los esquemas de financiación elegidos. La Directiva no establece ninguna preferencia por una forma concreta de almacenamiento definitivo.

3.4 La Directiva propuesta contiene un artículo relativo a la transparencia para garantizar que el público disponga de información y que participe de manera eficaz en el proceso de toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la gestión de los residuos radiactivos.

3.5 Los Estados miembros informarán a la Comisión sobre la aplicación de estos requisitos y, posteriormente, la Comisión presentará un informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los progresos obtenidos. Asimismo, los Estados miembros

invitarán a la revisión internacional por pares de sus programas nacionales, que también se comunicará a los Estados miembros y a la Comisión.

4. Observaciones generales

4.1 En el presente Dictamen, el Comité principalmente se ocupa del problema práctico y urgente de la existencia, y la producción continuada, de residuos radiactivos. El mayor porcentaje de estos residuos (más del 90 %) proviene de actividades asociadas con la producción de energía nuclear. La opción de optar por la energía nuclear o de ampliar su parte en la combinación energética queda a discreción de cada Estado miembro; sin embargo, las implicaciones a largo plazo de la gestión de los residuos resultantes pueden ser transfronterizas (y transgeneracionales).

4.2 La opinión pública con respecto a la energía nuclear en países en los que hay centrales nucleares se vería significativamente afectada (a favor de la generación de energía nuclear) si se le pudiera garantizar que existe una solución segura y permanente para la gestión de los residuos radiactivos (Actitud ante los residuos radiactivos. Eurobarómetro, junio de 2008). Los principales obstáculos para conseguir tal garantía son el peligro a largo plazo de los residuos de alta actividad, las dudas sobre la seguridad del almacenamiento geológico profundo, si el riesgo asociado a tales emplazamientos se conservará en la memoria colectiva para las generaciones futuras y la incertidumbre sobre la viabilidad de otros métodos de almacenamiento definitivo.

4.3 Dado el lento progreso en algunos Estados miembros en las propuestas para la gestión a largo plazo de los residuos radiactivos, la Directiva propuesta, que lleva varios años desarrollándose, debería servir para estimular la exhaustiva formulación de programas de gestión nacionales. Actualmente existen ejemplos de buena metodología que se pueden usar como referencia. La Directiva propuesta busca que los aspectos clave de las normas acordadas bajo los auspicios del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) sean jurídicamente vinculantes y de cumplimiento obligatorio mediante la legislación de la UE, algo que el Comité celebra.

4.4 La UE ya cuenta con un extenso acervo legislativo sobre residuos, incluidos los residuos peligrosos ⁽²⁾. Pese a que la Directiva deja claro que no se basa en este acto legislativo sino que tiene otro fundamento jurídico, a saber, el capítulo 3 del Tratado Euratom, habría que aprovechar la oportunidad, en los considerandos de la Directiva propuesta, para respaldar los principios plasmados en el corpus legislativo existente relativo a los residuos peligrosos.

4.5 El principio de que «quien contamina paga» se ha matizado con el requisito de asegurar que las propuestas de gestión de residuos se financian adecuada y firmemente, «teniendo debidamente en cuenta la responsabilidad de los productores de residuos radiactivos». Por tanto, es posible que surjan dudas relativas a las subvenciones cruzadas y, por consiguiente, problemas de competencia en el mercado energético. Por ello, el Comité recomienda que la Directiva declare de manera inequívoca que la financiación de la gestión de residuos deberá hacerse con arreglo al principio de que «quien contamina paga» (en este caso, la empresa que genera los residuos radiactivos mediante el uso de reactores nucleares) además de en situaciones de fuerza mayor en las que es posible que el Estado tenga que intervenir.

⁽¹⁾ DO C 133 de 6.6.2003, p. 70.

⁽²⁾ DO L 377, 31.12.1991, p. 20.

4.6 El Comité observa que las disposiciones de esta Directiva solo abarcan los residuos radiactivos de origen civil. En algunos países se han destinado importantes recursos a la gestión de residuos radiactivos de origen militar. Existen claras implicaciones adicionales para la seguridad de los programas conjuntos de naturaleza militar y civil, pero como es posible que la gestión de residuos radiactivos de origen no civil consuma importantes recursos tecnológicos y financieros, así como capacidad de almacenamiento definitivo de residuos en algunos Estados miembros, deberían considerarse lazos más específicos con esta Directiva.

5. Observaciones específicas

5.1 Los residuos radiactivos se excluyeron explícitamente de las Directivas de la UE en materia de residuos ⁽³⁾, aunque estas Directivas contienen muchos principios valiosos que se tendrían que tener en cuenta. Por tanto, el Comité sugiere que los considerandos de la presente Directiva hagan referencia explícita a la Directiva relativa a los residuos peligrosos (91/689/CEE) y declare que la complementa.

5.2 El Comité sugiere que la cláusula del artículo 2 que excluye las «descargas autorizadas» debería, de hecho, abarcar tales descargas. En la actualidad no existe coherencia en la UE sobre la regulación de tales descargas y, debido a variaciones en la interpretación, siguen siendo polémicas entre los Estados miembros (por ejemplo, entre el Reino Unido e Irlanda en lo que respecta a las descargas en el Mar de Irlanda).

5.3 El Comité siempre ha apoyado la prevención de residuos tal y como recomienda la UE y tal y como se prioriza en la Directiva relativa a los residuos (2006/12/CE). Como sucede con una serie de industrias, la generación de energía nuclear ocasiona importantes residuos peligrosos. Hoy por hoy, los Estados miembros se encuentran divididos entre sí, desde un punto de vista económico, social y medioambiental, existirán o no alternativas sostenibles a la energía nuclear, y por consiguiente, si resulta inevitable seguir produciendo residuos radiactivos. Para resolver este dilema, y puesto que la mayoría de los miembros del Comité comparte la opinión de que la energía nuclear necesitará desempeñar un papel importante como parte de la transición de Europa hacia una economía baja en carbono, sugerimos que la Directiva exprese una preferencia por buscar la eliminación de la mayor parte de los residuos radiactivos allí donde se generan, a medida que se vayan desarrollando alternativas mejores y sostenibles.

5.4 El artículo 3.3 define el «almacenamiento definitivo» como la colocación de residuos radiactivos o combustible gastado en una instalación autorizada, sin intención de recuperar-

los. El Comité reconoce que existen opiniones divergentes sobre el tema de la reversibilidad y de la recuperabilidad de los residuos. El Comité opina que a la hora de desarrollar conceptos relativos al almacenamiento definitivo, la reversibilidad y la recuperabilidad no se deberían excluir, en función de las disposiciones del estudio de seguridad asociado.

5.5 El artículo 4.3 exige que los residuos radiactivos se almacenen definitivamente en el Estado miembro en el que se hayan generado, a menos que se hayan celebrado acuerdos entre Estados miembros para utilizar de modo conjunto las instalaciones de almacenamiento definitivo de alguno de ellos. El Comité recomienda recurrir ampliamente a esta opción para aprovechar al máximo las instalaciones de almacenamiento especialmente idóneas. El Comité acoge favorablemente este enfoque inequívoco en lo relativo tanto a la gestión, exclusivamente en la UE, de los residuos radiactivos generados por los Estados miembros como a la oportunidad para desarrollar instalaciones compartidas. Se observa que esto no excluye la repatriación a los países de origen situados fuera de la UE de los residuos gastados reprocesados que resulten del reprocesamiento de combustible gastado. No obstante, para evitar dudas, sugerimos que este punto sea explícito, bien en la exposición de motivos, bien en los considerandos.

5.6 El Comité se pregunta si una autoevaluación cada diez años por parte de los Estados miembros de su propio programa, acompañada de una revisión por pares a nivel internacional (artículo 16) ofrece la oportunidad de consolidar plenamente conocimientos y mejores prácticas. También se plantea la cuestión de si se aplicará sistemáticamente un nivel suficiente de objetividad, rigor y análisis independiente. Los Estados miembros presentarán un número considerable de informes y harán frente a los costes asociados; el Comité considera que, a su debido tiempo, se debería crear un consejo de revisión con la competencia para supervisar la gestión de los residuos radiactivos en la UE. Esto no solo mejoraría las normas de presentación de informes y las buenas prácticas, sino que también sería un eficaz mecanismo para compartir gastos y para ayudar a respaldar la Directiva de seguridad nuclear ⁽⁴⁾.

5.7 El Comité aplaude de manera explícita el hecho de que la Comisión también tenga intención de continuar proporcionando apoyo a la investigación sobre el almacenamiento geológico de residuos radiactivos y coordinando la investigación en la UE. El Comité destaca que estos programas se deberían promover adecuadamente y a gran escala e insta a los Estados miembros a que aborden este tema en sus programas nacionales de investigación y mediante la investigación en colaboración, a través de los programas marco de I+D de la Comisión.

Bruselas, 4 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ DO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

⁽⁴⁾ DO L 172 de 2.7.2009, p. 18.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente punto del dictamen de la Sección fue modificado al aprobar la Asamblea una enmienda al respecto, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 5.5

«El artículo 4.3 exige que los residuos radiactivos se almacenen definitivamente en el Estado miembro en el que se hayan generado, a menos que se hayan celebrado acuerdos entre Estados miembros para utilizar las instalaciones de almacenamiento definitivo de alguno de ellos. El Comité acoge favorablemente este enfoque inequívoco en lo relativo tanto a la gestión, exclusivamente en la UE, de los residuos radiactivos generados por los Estados miembros como a la oportunidad para desarrollar instalaciones compartidas. Se observa que esto no excluye la repatriación a los países de origen situados fuera de la UE de los residuos gastados reprocesados que resulten del reprocesamiento de combustible gastado. No obstante, para evitar dudas, sugerimos que este punto sea explícito, bien en la exposición de motivos, bien en los considerandos.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 67

Votos en contra: 57

Abstenciones: 26

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2011/C 218/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados» [COM(2011) 8 <i>final</i> — 2011/0006 (COD)]	82
2011/C 218/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la respuesta al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido» [COM(2011) 52 <i>final</i>]	87
2011/C 218/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros» [COM(2010) 386 <i>final</i>]	91
2011/C 218/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional» [COM(2010) 379 <i>final</i> — 2010/0210 (COD)]	97
2011/C 218/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa» [COM(2010) 378 <i>final</i> — 2010/0209 (COD)]	101
2011/C 218/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves» [COM(2011) 32 <i>final</i> — 2011/0023 (COD)]	107
2011/C 218/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos» [COM(2010) 728 <i>final</i> — 2010/0362 (COD)]	110
2011/C 218/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas» [COM(2010) 733 <i>final</i> — 2010/0353 (COD)]	114
2011/C 218/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 en lo que se refiere a las normas de comercialización» [COM(2010) 738 <i>final</i> — 2010/0354 (COD)]	118
2011/C 218/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos» [COM(2010) 759 <i>final</i> — 2010/0364 (COD)]	122



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2011/C 218/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo de ... por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común y se derogan los Reglamentos (CE) n° 165/94 y (CE) n° 78/2008 del Consejo» [COM(2010) 745 <i>final</i> — 2010/0365 (COD)] 124	124
2011/C 218/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 485/2008 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía» [COM(2010) 761 <i>final</i> — 2010/0366 (COD)] 126	126
2011/C 218/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los ataques contra los sistemas de información, por la que se deroga la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo» [COM(2010) 517 <i>final</i> — 2010/0273 (COD)] 130	130
2011/C 218/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la seguridad de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos [COM(2010) 618 <i>final</i>] 135	135

Precio de suscripción 2011 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 100 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD 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	770 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

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) n° 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 DVD 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 suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

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>

